TEORIA
I METODOLOGIA
POLITYKI
SPOŁECZNEJ

IPS UW

W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej

redakcja naukowa

Barbara Rysz-Kowalczyk
Barbara Szatur-Jaworska

WYDAWNICTWA UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
WUW

W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

TEORIA
I METODOLOGIA
POLITYKI
SPOŁECZNEJ

W kręgu pojęć i zagadnień współczesnej polityki społecznej

redakcja naukowa

Barbara Rysz-Kowalczyk
Barbara Szatur-Jaworska

Instytut Polityki Społecznej
Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
UNIWERSYTET WARSZAWSKI

WUW

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Redaktorzy naukowi
Barbara Rysz-Kowalczyk, *Barbara Szatur-Jaworska*

Recenzenci
prof. dr hab. Włodzimierz Anioł, *prof. dr hab. Krzysztof Piątek*

Redaktor prowadzący
Karolina Chmielewska

Redakcja
Ewa Rydlewska, *Maria Przastek-Samokowa*

Korekta
Michał Zgutka, *Magdalena Orczykowska*

Indeks
Barbara Rysz-Kowalczyk, Barbara Szatur-Jaworska, Michał Zgutka

Projekt okładki i stron tytułowych
Anna Gogolewska

Ilustracja na okładce
Studiojumpee/shutterstock

Skład i łamanie
Beata Stelęgowska

ISBN 978-83-235-2494-6 (druk) ISBN 978-83-235-2502-8 (pdf online)
ISBN 978-83-235-2510-3 (epub) ISBN 978-83-235-2518-9 (mobi)

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016

Publikacja dofinansowana przez Instytut Polityki Społecznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 4
e-mail: wuw@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: www.wuw.pl

Wydanie 1, Warszawa 2016

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Spis treści

Wprowadzenie – *Barbara Rysz-Kowalczyk, Barbara Szatur-Jaworska* 7

Część I. Polityka społeczna – wyodrębnianie obszaru

Obywatelstwo społeczne – *Maria Theiss* 13
Państwo opiekuńcze (*welfare state*) – *Ryszard Szarfenberg* 29
Polityka publiczna – *Ryszard Szarfenberg* 39
Polityka socjalna – *Barbara Szatur-Jaworska* 51
Społeczeństwo obywatelskie – *Bartosz Pieliński* 59

Część II. Cele polityki społecznej

Aktywizacja i pojęcia pokrewne – *Tomasz Mering* 73
Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne – *Barbara Szatur-Jaworska* . . 87
Empowerment – *Ryszard Szarfenberg* 99
Poziom życia, jakość życia – *Barbara Szatur-Jaworska* 113

Część III. Sposoby i środki działania

Decentralizacja w polityce społecznej – *Tomasz Mering* 123
Governance – *Tomasz Mering* 133
Innowacje społeczne – *Gabriela Sempruch* 145
Komodyfikacja i pojęcia pokrewne – *Ryszard Szarfenberg* 157
Koprodukcja – *Bartosz Pieliński* 169
Marketing terytorialny (marketing miejsca) – *Barbara Rysz-Kowalczyk* 179
Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna – *Ryszard Szarfenberg* 185
Predystrybucja, redystrybucja – *Ryszard Szarfenberg* 195
Remunicypalizacja – *Ryszard Szarfenberg* 203
Sankcje socjalne – *Ryszard Szarfenberg* 211

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Świadczenia prozatrudnieniowe – *Ryszard Szarfenberg* 219
Zadania publiczne państwa – *Barbara Rysz-Kowalczyk* 225

Część IV. Potencjał osobowy społeczeństwa i relacje społeczne

Gentryfikacja – *Łukasz Szewczyk* 235
Migracja i pojęcia pokrewne – *Paweł Hut* 241
Prekariat i pojęcia pokrewne – *Ryszard Szarfenberg* 247
Spójność społeczna – *Dorota Szelewa* 269

Część V. Polityka społeczna – wybrane podejścia i narzędzia badawcze

Capability Approach – Anna Kurowska 277
Gender i kategorie pokrewne – *Dorota Szelewa, Anna Kurowska* 281
Inwestycje społeczne – *Dorota Szelewa* 295
Konwencje jako kategoria teoretyczna – *Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka* . . 301
Model polityki społecznej – *Dorota Szelewa* 309
Policy transfer (europeizacja) – *Tomasz Mering* 325
Wskaźniki społeczne – *Anna Kurowska* 337

Alfabetyczny spis pojęć i zagadnień 347

Indeks rzeczowy 348

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Wprowadzenie

Stałą cechą nauk społecznych jest wieloznaczność i nieostrość pojęć, za pomocą których opisywany i wyjaśniany jest świat społeczny. Nauka o polityce społecznej doświadcza tych samych trudności, a poszukiwanie wspólnych definicji i ujednolicenie języka naukowych analiz jest zadaniem stałym, choć wiadomo zarazem, że zaprowadzanie porządku w terminologicznym chaosie może zakończyć się tylko cząstkowym i raczej nietrwałym sukcesem.

W kręgu pracowników Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego (IPS UW) zrodziła się pod koniec lat 90. ubiegłego stulecia inicjatywa przygotowania *Leksykonu polityki społecznej*[1], który zawierał propozycje zdefiniowania kluczowych dla nauki o polityce społecznej kategorii teoretycznych i analitycznych oraz charakterystykę najważniejszych instrumentów i podmiotów polityki społecznej w Polsce. Po upływie kilkunastu lat powróciła w naszym zespole idea przyjrzenia się pojęciom polityki społecznej. Tym razem jednak bez prób ujęcia całościowego, ale z uwagą skoncentrowaną na tych kategoriach, które – naszym zdaniem – dzisiaj wymagają głębszego namysłu i ustalenia ich znaczenia. Książka, która powstała jako efekt seminaryjnych dyskusji na zebraniach Zakładu Teorii i Metodologii Polityki Społecznej oraz Zakładu Polityki Społecznej w Środowisku Lokalnym IPS jest swoistym suplementem do *Leksykonu polityki społecznej* – choć jej redakcyjna formuła jest inna. Przedstawiamy bowiem nie encyklopedyczne hasła, lecz artykuły o zróżnicowanej objętości poświęcone wybranym pojęciom i kategoriom analitycznym. Ich wybór dokonany został według kilku kryteriów.

Po pierwsze, są w tym zbiorze pojęcia nowe w języku nauki o polityce społecznej. Przejmowane są z innych dyscyplin naukowych lub z języków obcych (głównie z angielskiego) bądź obie te sytuacje występują jednocześnie. W przypadku zapo-

[1] Redaktorem merytorycznym publikacji była Barbara Rysz-Kowalczyk. Dwa wydania książki zawierającej ponad 300 haseł ukazały się w 2001 i 2002 roku nakładem Instytutu Polityki Społecznej Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w wydawnictwie ASPRA-JR.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

życzenia z innych nauk, ważne jest postawienie sobie pytania, czy pojęcia te mają podlegać prostej implementacji, czy też wymagają konceptualizacji specyficznej dla nauki o polityce społecznej. To pytanie stało się bardzo istotne dla naszej nauki w związku ze stworzeniem nowej dyscypliny – nauki o polityce publicznej, której subdyscypliną – zgodnie z zaproponowanym przez władze państwowe porządkiem formalnym – jest polityka społeczna (nauka o polityce społecznej). Jeśli zaś stosujemy neologizmy wywodzące się z języków obcych, potrzebne jest zastanowienie się, czy należy zaproponować ich tłumaczenie na język polski – a jeśli tak, to jakie – czy też pojęcie to powinno zostać włączone do języka nauki o polityce społecznej w brzmieniu obcojęzycznym (np. *empowerment*) lub tylko nieznacznie spolszczonym (np. gentryfikacja). Ważne jest bowiem, by brak tłumaczenia był efektem dogłębnego namysłu, a nie wynikał z wyboru drogi na skróty lub upodobania do nasycania tekstów, najczęściej anglojęzycznymi, makaronizmami. Dodajmy jeszcze, że nowe pojęcia często opisują (relatywnie) nowe społeczne zjawiska i procesy albo takowe podejścia i koncepcje badawcze, ale bywa również, że służą one nazwaniu po nowemu społecznych fenomenów, dawno już istniejących i wcześniej opisywanych przy użyciu innych pojęć (np. zamiast o redystrybucji *ex-ante* mówi się o predystrybucji). W tym drugim przypadku mamy do czynienia z zerwaniem ciągłości naukowej refleksji i pogłębianiem terminologicznego chaosu.

Po drugie, przedmiotem zainteresowania są pojęcia wywołujące nasz niepokój z powodu wieloznaczności, braku ostrości ich zakresu, nadużywania w przypadkowym kontekście lub nasączania ich treściami ideologicznymi. Źródłem niepokoju jest także dowolność i bezrefleksyjność w zastępowaniu jednych pojęć innymi. Nie jest np. jasne, czy można traktować jako zamienne terminy „polityka społeczna" i *welfare state*, z czym mamy do czynienia szczególnie w przypadku tłumaczenia lub odwoływania się do tekstów napisanych w języku angielskim. Oczywiście zależy to od przyjętych definicji tych pojęć. Jeśli w definicji *welfare state* podkreśla się, że jego immanentną cechą jest demokratyczny ustrój państwa, to z pewnością omawiane tu pojęcia nie są synonimami, gdyż politykę społeczną realizują i realizowały w przeszłości także państwa niedemokratyczne. Jeśli nie stawia się tego warunku, to pojęcie „państwo opiekuńcze" będzie synonimem „państwa prowadzącego politykę społeczną", co zbliża nas do akceptacji zamiennego posługiwania się terminami *welfare state* i „polityka społeczna". Innym ważnym elementem konceptualizacji wspomnianych pojęć jest określenie, które podmioty kreują i realizują politykę społeczną – jeśli tylko państwo (demokratyczne lub niedemokratyczne), to uznać można, że *welfare state* i „polityka społeczna" określają ten sam zakres działań, ale jeśli traktuje się politykę społeczną jako efekt aktywności zróżnicowanych podmiotów, to nie można tych pojęć używać jako synonimów. Innym niepokojącym przykładem jest upowszechnianie się w ostatnich latach w publikacjach niektórych polskich autorów pojęcia „bezpieczeństwo socjalne" jako

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

synonimu „polityki społecznej". Jest to, jak się wydaje, efekt wyodrębnienia dyscypliny naukowej „nauki o bezpieczeństwie", w której szukają dla siebie miejsca badacze zainteresowani polityką społeczną, którzy, by wykazać zgodność swoich zainteresowań z tą dyscypliną, stosują wspomniany tutaj zabieg. Powiększa to tylko zamieszanie terminologiczne, nie będąc żadną nową propozycją teoretyczną.

Po trzecie, naszą uwagę skupiliśmy także na pojęciach, które od dawna są obecne w języku nauki o polityce społecznej, ale nadal są wieloznaczne i nie mają ustalonej i powszechnie akceptowanej definicji. Prowadzi to do sytuacji, w której badacze określający tak samo przedmiot swoich badań w istocie zajmują się różnymi zjawiskami i procesami. Przykładem chronicznego kłopotu terminologicznego jest – pomimo prób porządkowania i definiowania podejmowanych przez różnych autorów – dowolne stosowanie przymiotników „społeczny" i „socjalny".

Czwartą grupę pojęć tworzą te, które właśnie teraz nabierają znaczenia, stają się ważne w kontekście aktualnej sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej. Niezbędne jest w związku z tym doprecyzowanie ich relacji z polityką społeczną lub wręcz „osadzenie" w polityce społecznej. Dotyczy to np. migracji czy pojęć związanych z procesami decentralizacji polityki społecznej i rosnącą rolą samorządu terytorialnego w jej realizacji.

Omawiany w publikacji zestaw pojęć i kategorii analitycznych ma charakter subiektywny i selektywny. Subiektywność wyraża się w zawartych w wielu hasłach autorskich propozycjach ich interpretacji, w sugestiach upowszechniania w środowisku polskich polityków społecznych takiego, a nie innego podejścia (zwłaszcza, choć nie tylko, wobec pojęć używanych w angielskim brzmieniu). Selektywność prezentowanego zbioru polega natomiast na tym, że nie jest to kompletny przegląd kluczowych pojęć i kategorii wielodyscyplinarnej, poszukującej nowych obszarów i metod badawczych nauki, jaką jest polityka społeczna. Zostały w nim bowiem zamieszczone opracowania będące odzwierciedleniem zainteresowań badawczych – relatywnie nielicznej – grupy pracowników Instytutu Polityki Społecznej UW, uczestniczących w projekcie międzyzakładowym.

Naszą publikację traktujemy więc jako zaproszenie środowiska polityków społecznych do dyskusji o języku naszej dyscypliny.

Selektywność doboru pojęć miała wpływ na strukturę książki i przyczyniła się do nieuniknionej asymetrii między poszczególnymi jej częściami. Porządkując kategorie, zaproponowaliśmy ujęcie ich w pięć bloków tematycznych obejmujących: zakres i cele współczesnej polityki społecznej, środki i sposoby jej realizacji, istotne dla polityki społecznej cechy potencjału osobowego społeczeństwa i relacji społecznych oraz podejścia i narzędzia badawcze stosowane w nauce o polityce społecznej.

W naszej książce pominęliśmy pojęcia „polityka społeczna" i „nauka o polityce społecznej", co nie oznacza, że traktujemy je jako jednoznacznie rozumiane.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Pragniemy w związku z tym podkreślić, że autorzy niniejszego zbioru lokują się w rozwijanej w Instytucie Polityki Społecznej UW tradycji rozumienia jej jako działalności państwa i innych (pozapaństwowych) podmiotów, mającej na celu kształtowanie i zaspokajanie potrzeb społeczeństwa oraz służącej przekształcaniu struktur społecznych w sposób sprzyjający rozwojowi społecznemu. Polityka społeczna powinna przy tym służyć zapobieganiu problemom i rozwiązywaniu kwestii społecznych. Naukę o polityce społecznej rozumiemy zaś jako wielodyscyplinarną, wieloparadygmatyczną i zarazem praktyczną dziedzinę wiedzy, posiadającą wyraźną tożsamość. Akceptując otwartość naszej dyscypliny na teoretyczny i metodologiczny dorobek różnych nauk, nie godzimy się jednak na dowolne posługiwanie się jej kluczowymi kategoriami, na bezrefleksyjne podejście do jej istoty i zakresu.

Barbara Rysz-Kowalczyk,
Barbara Szatur-Jaworska

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

CZĘŚĆ I

POLITYKA SPOŁECZNA – WYODRĘBNIANIE OBSZARU

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Maria Theiss
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Obywatelstwo społeczne

Pojęcie „obywatelstwo społeczne" jest jedną z podstawowych kategorii teoretycznych w naukach o polityce społecznej, co nie zmienia faktu, że jest ono w tej dyscyplinie różnie rozumiane. Różnice te są skutkiem nawiązywania do odmiennych tradycji badawczych – charakterystycznych dla nauk prawnych, socjologii i nauk o polityce, a także traktowania obywatelstwa społecznego bądź jako zjawiska empirycznego, bądź społecznego ideału. Co więcej, obywatelstwo społeczne jako koncepcja normatywna jest dla jednych badaczy synonimem egalitaryzmu, dla innych – aktywności obywatelskiej, a w pewnych nurtach oznacza także swego rodzaju zasłonę dymną służącą kamuflowaniu nierówności społecznych. W efekcie – jedno z centralnych pojęć polityki społecznej – jest używane w niekiedy całkowicie sprzecznych znaczeniach.

Znaczenie obywatelstwa. Obywatelstwo a obywatelstwo społeczne bądź socjalne

Genus proximum dla kategorii obywatelstwa społecznego jest pojęcie obywatelstwa. W nauce o polityce społecznej szczególnie rozpowszechniony jest sposób rozumienia obywatelstwa zaproponowany przez Thomasa Marshalla: „obywatelstwo jest statusem nadawanym tym, którzy są pełnowartościowymi członkami wspólnoty. Wszyscy posiadający status są równi pod względem praw i obowiązków, stanowiących uposażenie statusu. Nie ma żadnej powszechnej zasady, która określa, jakie to powinny być prawa i obowiązki, ale społeczeństwa, w których obywatelstwo jest ukształtowaną instytucją, tworzą wyobrażenie idealnego obywatelstwa, którego osiągnięcie może być oceniane i wobec którego można skierować aspiracje" (Marshall 2010 [1950], s. 135). Obywatelstwo, co widać w tej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

definicji, konstytuują więc dwa składniki: członkostwo we wspólnocie politycznej oraz status jednostek wynikający z tego członkostwa (odróżniający obywateli od nieobywateli) wyrażony przez zbiór określonych praw i obowiązków. Można przyjąć, że dla polityki społecznej centralnym elementem koncepcji obywatelstwa są właśnie prawa, które przysługują obywatelowi, a stosowanie tej kategorii oznacza analizę ich treści, zróżnicowania czy uwarunkowań.

Differentia specifica obywatelstwa społecznego jest wyznaczana przez podgrupę praw, które są określane jako prawa społeczne lub – według innej konwencji definicyjnej – prawa socjalne. Marshall podkreślał, że na status obywatela składają się prawa cywilne (własności, nietykalności osobistej itp.), polityczne (czynne i bierne prawo wyborcze, wolność zrzeszania się itp.) i socjalne (m.in. prawo do pomocy społecznej i powszechnej edukacji). Nawiązując do tej typologii, proponuję przyjąć, że obywatelstwo społeczne to status nadawany członkom wspólnoty politycznej, który wyraża się w posiadanych przez nich prawach społecznych, takich jak: prawo do edukacji, różnych form zabezpieczenia społecznego przysługujących na wypadek ryzyk socjalnych, prawo do mieszkania, uczestnictwa w kulturze, dostępu do opieki zdrowotnej i inne[1]. W języku angielskim stosuje się w tym znaczeniu pojęcie *social citizenship*, tłumaczone na język polski bądź jako „obywatelstwo społeczne", bądź jako „obywatelstwo socjalne". Argumentem na rzecz stosowania drugiej z tych form jest możliwe odczytywanie pojęcia obywatelstwa społecznego jako pleonazmu (zarówno prawa cywilne, a szczególnie polityczne, jak i obywatelstwo w ogóle mają przecież charakter społeczny), a także

[1] Tu potrzebne jest jednak zastrzeżenie: formalnie rzecz biorąc, w Polsce duża część świadczeń i usług z zakresu polityki społecznej, do których obywatele mają dostęp i które oddziałują na ich status w Marshallowskim znaczeniu, nie stanowi praw podmiotowych. Część konstytucyjnych norm z katalogu praw i wolności ekonomicznych, socjalnych i kulturowych oznacza wyłącznie zasady polityki państwa (Garlicki 2009, s. 93). Chociaż więc w Konstytucji RP zapisano, że „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli […]", nie można mówić np. o konstytucyjnym „prawie do mieszkania". Także na poziomie lokalnym, „z faktu nałożenia na gminę zadań własnych nie można wyprowadzić istnienia po stronie członka wspólnoty samorządowej ani żadnego innego podmiotu prawa, na podstawie którego przysługiwałoby mu roszczenie cywilnoprawne o realizację takiego zadania" (Dolnicki 2010, s. 144). Kiedy więc mowa jest o „prawie obywatela do…", mam na myśli w niniejszym tekście także świadczenia i usługi, z których obywatel może faktycznie korzystać, mimo że nie przysługuje mu do nich podmiotowe prawo. Teoretycy prawa mówią w takim przypadku o „refleksach prawnych", które oznaczają „zapewnienie obywatelom świadczeń ze strony państwa przez ogólne zobowiązanie władzy do wykonywania ustaw […], które w danym wypadku są dla jednostki korzystne […] [choć] nie dają zindywidualizowanych roszczeń jednostkom […]. Ich istota polega zatem na nałożeniu na organy państwa obowiązku świadczeń na rzecz obywateli bez możliwości ich prawnego egzekwowania przez zainteresowanego" (Jakimowicz 2002, s. 125).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

ściślejsze znaczenie praw socjalnych. Taką konwencję nazewnictwa proponuje np. Ryszard Szarfenberg (2008, s. 293). Natomiast argumentem na rzecz stosowania pojęcia obywatelstwa społecznego jest zawężający charakter praw socjalnych i konotacje słowa „socjalny" związane głównie z problematyką deprywacji. W prezentowanym tekście, m.in. za Katarzyną Zamorską (2010, s. 26), stosuję więc kategorię obywatelstwa społecznego.

Tradycje różnych dyscyplin

Mimo że obywatelstwo społeczne jest specyficznym składnikiem obywatelstwa, sposób jego rozumienia i interpretowania jest silnie zakorzeniony w tradycji teoretyzowania na temat obywatelstwa w szerokim znaczeniu. Wskazać można przynajmniej trzy ugruntowane tradycją sposoby konceptualizowania obywatelstwa, które wpływają na rozumienie obywatelstwa społecznego. **W ujęciu prawnym** obywatelstwo oznacza przede wszystkim status, który ma charakter formalnej relacji wiążącej osobę z państwem (Bodnar 2008, s. 4; Raciborski 2011, s. 57). W pracach należących do tego nurtu przedmiotem analiz są m.in. zagadnienia zasad nabywania obywatelstwa danego kraju i prawne konsekwencje posiadania tego statusu, np. w kontekście procesów migracyjnych (Bodnar 2008; Duszczyk, Stawicka 2003).

W filozofii politycznej obywatelstwo jest jednym z fundamentalnych obszarów analiz, a spory o jego interpretację wywodzą się z klasycznych ujęć (tradycji nawiązującej do republikańskiego ideału ateńskiej *polis*, a także liberalnych ujęć obywatelstwa formułowanych przez Locke'a i Monteskiusza). Dla filozofów polityki problematyka obywatelstwa rodzi przede wszystkim pytania o powinności i obywatelskie cnoty związane z realizacją praw politycznych (takich jak wolność stowarzyszania się, prawa wyborcze i prawa do innego rodzaju udziału w politycznym procesie decyzyjnym itp.). Spór dotyczy m.in. znaczenia uprawnień politycznych – tego, czy należy je postrzegać jako wyraz: wolności jednostki (liberalna tradycja obywatelstwa), powinności i cnót obywatelskich (tradycja republikańska), związków ze wspólnotą, w tym lokalną, i solidarności społecznej (tradycja komunitariańska) (por. Trzciński 2006; Homa 2013). W polityce społecznej ten nurt refleksji polega m.in. na poszukiwaniu różnych modeli obywatelstwa społecznego w poszczególnych krajach, opartego na odmiennych relacjach między prawami społecznymi a obowiązkami obywatela.

Trzeci obszar rozważań, nazywany **socjologią obywatelstwa** (Turner 2009, s. 66), koncentruje się na badaniach czynników, które umożliwiają realne korzystanie z formalnych uprawnień obywateli. W szczególności zwraca się tu uwagę na fakt, że mimo równości w prawie, takie czynniki, jak przynależność klasowa bądź

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

status społeczno-ekonomiczny ludzi, *gender* czy środowisko kulturowo-etniczne mogą wyznaczać osie podziału na obywateli pierwszej i drugiej kategorii (Kwiatkowska 2010; Yuval-Davis 1997). Zatem w tej tradycji obywatelstwo jest traktowane jako relacja między formalnymi uprawnieniami a społecznymi praktykami oraz jako emergentne, wielowymiarowe zjawisko.

Różnorodność zakresu znaczeniowego – składniki i aspekty obywatelstwa

Niektórzy z badaczy zajmujących się problematyką obywatelstwa stwierdzają, że można mówić o różnych sposobach jego definiowania (Janoski 1998) czy rozumieniach (Pudzianowska 2013), powszechnie jednak przyjmuje się, iż jest to zjawisko wielowymiarowe (por. także: Ząbek 2013; Raciborski 2011). Przykładowo, Engin Isin i Bryan Turner (2002, s. 2) wyróżniają następujące wymiary obywatelstwa: zakres (wyznaczany przez zbiór osób – obywateli), treść (zbiór praw przysługujących obywatelom), głębokość (praktyki obywatelskie oraz tożsamość obywateli); Adam Bodnar (2008, s. 23) pisze o jego czterech płaszczyznach analizy (obywatelstwo jako status prawny, wyznacznik posiadania praw definiujących członkostwo w społeczeństwie, wyznacznik aktywności politycznej, wyznacznik tożsamości); Jacek Raciborski (2011, s. 45 i n.) wymienia wymiary demokratycznego obywatelstwa (przynależność państwowa, zestaw praw i obowiązków, uczestnictwo obywatelskie, tożsamość zbiorowa); Dorota Pudzianowska (2013, s. 24) wskazuje zaś na różne sposoby rozumienia obywatelstwa (obywatelstwo jako prawo, formalnoprawny status, zaangażowanie i tożsamość).

Elementy obecne we wspomnianych wcześniej trzech tradycjach rozumienia obywatelstwa społecznego, a także proponowane m.in. przez cytowanych autorów można uporządkować ze względu na zakres znaczeniowy nadawany temu pojęciu. Poniższa typologia obrazuje stopniowalność zakresu znaczeniowego obywatelstwa społecznego – może być ono postrzegane jako:

1) więź prawna między obywatelem a państwem (jednakże w tym znaczeniu precyzyjniej byłoby mówić o obywatelstwie w ogóle) – tego rodzaju ujęcia konstruują obywatelstwo, jak twierdzi Thomas Janoski (1998, s. 10 i 239), jako fakt „bycia poddanym" państwowemu suwerenowi;
2) więź prawna, która wyraża się w określonym statusie osoby – istotą tego statusu jest fakt, że wszyscy posiadający go ludzie mają określone prawa, gwarantujące im równość pod względem bycia obywatelami;
3) status osób wyrażający się nie tylko w prawach, ale i nieodzownych obowiązkach obywatela – powiązanie praw z określonymi obowiązkami czy powinno-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

ściami uosabia więc pewien społeczny ideał, który określa zasady przysługiwania dóbr i świadczeń;
4) status osób wyrażający się zarówno w uprawnieniach i ewentualnych obowiązkach, jak i w działaniach osób – korzystaniu przez obywateli z praw obywatelskich (partycypacja obywatelska) i społecznych (realny dostęp do usług i świadczeń polityki społecznej);
5) status osób wyrażający się nie tylko we wspomnianych przejawach, ale także w zbiorowej tożsamości;
6) status osób wyrażający się w formalnych prawach, działaniach osób, ich tożsamości, ale i szerszych praktykach społecznych, w tym także dyskursywnych, w których pewne grupy ludzi mogą być konstruowane jako „faktyczni/ zasługujący/ uznani" obywatele i kontrastowane z innymi grupami.

Obywatelstwo społeczne jako równość – ideał i formuła zabezpieczenia społecznego

W nauce o polityce społecznej kategoria obywatelstwa społecznego jest ważna nie tylko ze względu na swój empiryczny desygnat, ale także z uwagi na reprezentowanie pewnego ideału tej dyscypliny. Zasadniczy, choć – jak podkreślają badacze – nie całkiem poprawny sposób odczytywania pracy Marshalla polega na interpretowaniu obywatelstwa społecznego jako apoteozy egalitaryzmu w polityce społecznej. Sam Marshall i jego kontynuatorzy podkreślają przy tym, że obywatelstwo jest formą równości, która nie wyklucza nierówności w innych zakresach (przede wszystkim klasowych, ekonomicznych czy kulturowych), a więc jest to specyficzna postać równości – oparta raczej na koncepcji równego dostępu do określonych dóbr publicznych i usług niż postulacie wyrównywania sytuacji życiowych. Mechanizmem zapewniającym równość jest tu nie redystrybucja, ale nadawanie uprawnień społecznych na podstawie samego faktu bycia członkiem wspólnoty politycznej. Gwarantowanie praw i partycypacji społecznej jest zresztą w koncepcji Marshalla rodzajem teleologicznego wyjaśnienia *welfare state*. Podstawowym zadaniem państwa opiekuńczego jest gwarantowanie równości obywatelskiej, a socjalny komponent obywatelstwa jest niezbędny do tego, żeby mogła urzeczywistniać się równość w zakresie praw cywilnych i politycznych (cóż bowiem – dowodzi Marshall – np. robotnikowi po prawie wyborczym, jeśli nie będzie miał realnego prawa do otrzymania edukacji na przynajmniej podstawowym poziomie) (Marshall 2010 [1950]; Zamorska 2010). Nieintuicyjna Marshallowska koncepcja równości jest wyjaśniana współcześnie jako pozostająca pod wpływem hojnego brytyjskiego państwa opiekuńczego w silnie klasowym społeczeństwie z okresu powojennego trzydziestolecia (Powell 2008).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Zarysowany ideał jest spójny z potocznym i często przyjmowanym w polityce społecznej znaczeniem obywatelstwa społecznego – bezwarunkowych świadczeń oferowanych wszystkim obywatelom; formuły zabezpieczenia społecznego opartej na technice zaopatrzeniowej. „Wzorcowe" obywatelstwo społeczne w systemie zabezpieczenia społecznego Martin Powell opisuje jako takie świadczenia i usługi, które jednocześnie spełniają następujące cztery warunki: są nieodpłatne, uniwersalne (tj. nie są selektywne, adresowane, oparte na testowaniu dochodów), bezwarunkowe (tj. nie są uzależnione od określonych działań świadczeniobiorcy – np. opłacania składek lub wykazywania się określoną aktywnością na rynku pracy) oraz są prawem (tj. mogą być przedmiotem roszczenia prawnego) (Powell 2008). Tę postać świadczeń przyjmują w niektórych krajach (np. Francja, Niemcy, Szwecja) zasiłki rodzinne, taka też ma być, zasadniczo, koncepcja postulowanych świadczeń, które mają słowo „obywatelski" w nazwie: gwarantowanego dochodu obywatelskiego i emerytury obywatelskiej. Ponadto, w międzynarodowej porównawczej polityce społecznej rozwiązania przyjmowane w krajach skandynawskich określa się często, nieco potocznie, jako „oparte na obywatelstwie", co oznacza formułę zbliżoną do opisywanej przez Powella. Problem z taką koncepcją obywatelstwa społecznego polega jednak, zdaniem tego badacza, na tym, że nawet jako konstrukcja zabezpieczenia społecznego pozostaje ona nieosiągalnym ideałem. Co więcej, przytaczane cztery składniki „wzorcowego obywatelstwa społecznego" są według tego autora nie tyle zaproponowane przez Marshalla, ile wykoncypowane przez jego interpretatorów, którym przyświecał „Beveridge'owski" sposób myślenia o polityce społecznej.

Obywatelstwo społeczne jako aktywność

W ostatnich latach upowszechnia się odmienne od uniwersalistycznego spojrzenie na obywatelstwo społeczne. Rzecznicy tego ujęcia stwierdzają niekiedy, że ich propozycja polega na post-Marshallowskiej, nowoczesnej koncepcji obywatelstwa (Johansson, Hvinden 2013). Wspólnym mianownikiem jej różnych odmian jest położenie akcentu nie na uprawnienia osób, ale na aktywność bądź różnie pojmowane obowiązki jednostki. Przywoływana jest tu zwykle argumentacja dwojakiego rodzaju. Tacy autorzy, jak Turner podkreślają immanentną warunkowość uprawnienia – dowodzą, że każde uprawnienie przysługuje „za coś" (Turner posługuje się tu pojęciem „droga do uprawnienia" [ang. *route to entitlement*], 2001, s. 192), a relacja określająca, „co w zamian za co się należy" jest esencją obywatelstwa społecznego. Turner twierdzi, że do aktywności legitymizujących uprawnienia socjalne tradycyjnie należały: praca zarobkowa, służba wojskowa i rodzenie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

oraz wychowywanie dzieci. Inni autorzy zwracają uwagę nie tyle na konieczną warunkowość świadczeń, ile na potrzebę przywrócenia w samej koncepcji obywatelstwa równowagi między prawami a obowiązkami. Argumentują, że obywatelstwo społeczne rozumiane jako same tylko uprawnienia – „obywatelstwo pasywne" lub „obywatelstwo praw socjalnych" (Heywood 2009, s. 203) – dezaktywizuje i nie przystaje do realiów dynamicznie zmieniającego się świata (Kaźmierczak 2014), osłabia społeczności lokalne (Grewiński, Kamiński 2007, s. 42 i n.), jest fragmentaryczne i oparte na paternalizmie państwa (w ten sposób Marek Rymsza [2013] wykazuje niepełność obywatelstwa społecznego w Polsce okresu PRL).

Oba te stanowiska tworzą coraz silniej widoczny nurt promujący aktywne obywatelstwo (społeczne) (ang. *active citizenship*). W praktyce, gdy mowa jest o aktywnym obywatelstwie, zwykle oznacza to postulaty rozwijania partycypacji obywatelskiej i aktywności na rzecz wspólnoty lokalnej, a nieco rzadziej – także indywidualnej zapobiegliwości. Można je zaliczyć do szerszej koncepcji tworzenia „aktywnej polityki społecznej", która oprócz aktywności obywatelskiej kładzie nacisk przede wszystkim na potrzebę aktywności osób na rynku pracy i w sferze edukacji (por. Kaźmierczak 2014). Zwrot od „pasywnego" do „aktywnego" obywatelstwa można uznać za symptomatyczny dla polityki społecznej – podkreśla się, że taka zmiana rozumienia obywatelstwa jest wynikiem tego, iż polityka społeczna już nie tyle gwarantuje prawa, ile przede wszystkim kształtuje określone zachowania czy postawy. Podobną diagnozę stawiają autorzy, którzy – w odróżnieniu od Marka Rymszy, Tomasza Kaźmierczaka i Mirosława Grewińskiego – zgoła nieentuzjastycznie odnoszą się do tych zmian, piszą np. w tym kontekście o współczesnej wirtualizacji obywatelstwa (gra słów: nawiązanie do wirtualności, oznaczającej złudność, oraz do *virtus*, czyli cnoty) (Schinkel 2010).

Dekonstrukcja obywatelstwa społecznego i mnogość obywatelstw

Zawartość literatury przedmiotu pozwala sądzić, że pojęcie obywatelstwa społecznego stopniowo staje się zbyt ogólne. Klasyczna Marshallowska koncepcja została bowiem poddana wszechstronnej i daleko idącej krytyce, a nowe typy obywatelstwa (społecznego) są odpowiedzią na diagnozowane przez badaczy niedostatki ujęcia z lat 50. XX w. Nie podejmując prób wyczerpującego scharakteryzowania nowych form obywatelstwa, wskazuję w tym miejscu na ich związki z ważniejszymi, z punktu widzenia polityki społecznej, aspektami krytyki Marshalla.

Jeden z poważniejszych zarzutów wobec podejścia Marshalla dotyczy fałszywego uniwersalizmu jego koncepcji. Krytycy podkreślają, że zestaw praw wpisany w obywatelstwo społeczne musi być nieuchronnie dostosowany do jakiegoś

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

„modelowego obywatela" i jego potrzeb, a sprawiedliwość nie powinna oznaczać identycznych praw. Autorki feministyczne zwracają uwagę na to, że Marshallowska wizja praw społecznych jest konstruktem dopasowanym do potrzeb „białego, męskiego żywiciela rodziny" (np. Young 1989; Lister 2005) i ignoruje m.in. problemy związane ze sferą opieki. Zarzut fałszywego uniwersalizmu dotyczy ponadto możliwego wykorzystywania formalnoprawnej koncepcji równości do tuszowania nierówności w korzystaniu z praw. Jeśli ograniczamy koncepcję obywatelstwa do przepisów prawnych, milcząco akceptujemy nierówności wynikające z tego, że płeć, wiek, pochodzenie czy fizyczna sprawność silnie wpływają na faktyczne możliwości korzystania z praw społecznych – stwierdza się w tym nurcie krytyki. Jako remedium na te zarzuty można traktować następujące propozycje: *group differentiated citizenship* (obywatelstwo zróżnicowane pomiędzy grupami pod względem treści) – koncept Iris Marion Young (1989); obywatelstwo multikulturowe – ujęcie Willa Kymlicki, określające różnice w pakiecie praw, które powinny posiadać grupy kulturowe o większościowym i mniejszościowym statusie w danym państwie (Kymlicka, Norman 1994); liczne feministyczne koncepcje wskazujące na konieczność wpisania w status obywatelski zarówno solidarności, jak i akceptacji różnic kulturowych (przegląd tychże zob.: Kwiatkowska 2010).

Drugi nurt krytyki, w którym wykazuje się wątpliwą aktualność koncepcji Marshalla, dowodzi konieczności rozszerzenia katalogu praw, o którym pisano w latach 50. ubiegłego stulecia. Trzy generacje praw – cywilne, polityczne i socjalne – są zdaniem wielu współczesnych autorów niewystarczające, by wypowiadać się o tym, co faktycznie przysługuje obywatelom w szczególnie newralgicznych sferach życia społecznego. Formułuje się więc propozycje takich wariantów czy aspektów obywatelstwa, jak np. obywatelstwo ekonomiczne[2], kulturowe, obywatelstwo środowiskowe (ang. *environmental*), ekologiczne, obywatelstwo seksualne (ang. *sexual citizenship*) czy intymne (ang. *intimate citizenship*).

Trzecia grupa argumentów podważa zasadność lokalizowania przez Marshalla obywatelstwa na wyłącznie państwowym poziomie. Autor ten podkreślał, że nowoczesne obywatelstwo opierało się na odejściu od autonomii samorządów wdrażających system Poor Law (pol. „prawo ubogich") na swoim terenie, a zatem z definicji jest obywatelstwem ogólnopaństwowym. Krytycy zauważają jednak, że wspólnota polityczna, która może być gwarantem praw społecznych, może być także zlokalizowana na poziomie regionalnym lub lokalnym. W tym drugim przypadku mówi się zarówno o obywatelstwie lokalnym (Wódz 2004), lokalnym obywatelstwie społecznym (Theiss 2012), jak i o *urban citizenship* (Vink 2005), podkreślając, że to wielkie miasto jest w coraz większym stopniu dostarczycielem

[2] Warto przy tym zastrzec, że pojęcie to występuje w dwóch znaczeniach – statusu opartego na prawach pracowniczych osoby, ale i praktyki odpłatnego nabywania obywatelstwa, dopuszczanej w niektórych krajach.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

także innowacyjnych usług społecznych i przestrzenią aktywności obywatelskiej. Jednocześnie zauważa się, że o prawach i obowiązkach obywateli decydują w coraz większym stopniu ponadnarodowe struktury – konstytuują one np. (społeczne) obywatelstwo europejskie, postnarodowe (ang. *postnational*) (Bosniak 2000), nienarodowe (ang. *denationalized*) (Sassen 2003) czy globalne. Ostatnie z tych pojęć traktowane jest niekiedy jako argument przeciwko aktualności obywatelstwa społecznego jako kategorii. Krytycy podkreślają bowiem, że umiędzynarodowienie praw powoduje, iż coraz większego znaczenia nabierają prawa człowieka, a w zglobalizowanym świecie, gdzie rosną wpływy międzynarodowych koncernów, zmniejsza się rola państwowych praw obywatelskich. Jeszcze inny nurt literatury „dekonstruującej" państwowe obywatelstwo podkreśla, że mamy *de facto* do czynienia z wielopoziomową strukturą przynależności do różnych wspólnot politycznych, trzeba więc mówić w wymiarze prawnym o wielopoziomowym (Bodnar 2008), a w wymiarze tożsamościowym o wielowarstwowym obywatelstwie (społecznym) (Balibar 2004; Yuval-Davis 2011).

Badania nad obywatelstwem społecznym

Na tle licznych formalnoprawnych analiz obywatelstwa w szerokim znaczeniu, relatywnie mało jest prac empirycznych o obywatelstwie społecznym *sensu stricto*. Przykładem współczesnych, ale klasycznych już badań ilościowych jest *Social Citizenship Indicator Program* (Korpi 2010; Kvist 2008). Projekt ten obejmował m.in. stworzenie bazy na temat działania programów zabezpieczenia społecznego: w związku z osiągnięciem określonego wieku, na wypadek utraty zdrowia, zmiany sytuacji rodzinnej itp. oraz mechanizmów opodatkowania osób fizycznych w 18 krajach. Baza zawiera jednostkowe dane o gospodarstwach domowych, dla których analizowane zmienne obejmują kontekstowe informacje dotyczące struktury i sytuacji finansowej gospodarstwa domowego oraz dane o wysokości i długości okresu otrzymywania różnych form wsparcia.

Wskaźniki obywatelstwa społecznego w tej koncepcji to m.in. przeciętna wysokość świadczenia otrzymywanego przez gospodarstwo domowe o określonych dochodach (w projekcie rozróżnia się gospodarstwa domowe: biedne, klasy średniej i bogate), w relacji do średniej krajowej płacy (jest to wskaźnik „hojności" [ang. *generosity*] świadczeń) oraz np. prawdopodobieństwo otrzymania określonego świadczenia przez gospodarstwo domowe w danej sytuacji (to wskaźnik dostępności [ang. *accessibility*] świadczenia). Zatem badanie obywatelstwa społecznego oznacza tu, jak wyjaśniają autorzy projektu, porównywanie modelowych gospodarstw domowych w danym kraju oraz w różnych krajach pod względem

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

otrzymywanych świadczeń i usług oferowanych przez *welfare state*. Marshallowski ideał, jak pisze Jon Kvist (2008, s. 5), jest tu „probierzem tego, w jakiej pozycji są względem siebie różne grupy społeczne, jeśli chodzi o przysługujące im uprawnienia i obciążenia", dla problematyki obywatelstwa społecznego centralną bowiem sprawą jest to, „kto, co dostaje, w zamian za co" (tłum. M.T.).

Podejścia ujmujące obywatelstwo społeczne szerzej niż czynią to Walter Korpi i Jon Kvist są zwykle badaniami jakościowymi, których autorzy stawiają sobie za cel zbadanie także mechanizmów przysługiwania obywatelom usług społecznych oraz społecznego uznawania za „pełnoprawnych" obywateli. Niestety, w tym nurcie badań poziom systematyzacji i kumulowania się wiedzy metodologicznej jest bardzo nikły. Przeważają prace o charakterze studiów przypadku, ograniczone do określonej społeczności lokalnej i danego obszaru polityki społecznej, w których kategorie obywatelstwa w szerokim znaczeniu i obywatelstwa społecznego nie są rygorystycznie stosowane. Przykładem jest tu publikacja Evelyn Nakano Glenn (2011) o wsparciu i aktywności amerykańskich studentów-cudzoziemców, od lat nielegalnie przebywających na terytorium USA, czy artykuł Ruth Lister i trojga innych badaczy (2003) na temat przekonań młodych ludzi odnośnie do kryteriów „zasługiwania" na publiczną pomoc, w którym rozróżnia się dyskursywne modele obywatelstwa. Rozwiązanie wspomnianych problemów metodologicznych starałam się znaleźć w zrealizowanym przez siebie projekcie[3]. Lokalne obywatelstwo społeczne konceptualizuję w nim jako status osoby wytwarzany na formalnych i nieformalnych zasadach regulujących dostęp do określonych usług społecznych w gminie. Przyjmuję, że jest ono wytwarzane „wielowarstwowo" – badam: a) formalne uprawnienia regulujące dostęp do usług na poziomie gminnym, b) nieformalne praktyki zapewniające dostęp (np. zażalenia, odwołania, listy rezerwowe, priorytetowe traktowanie), c) lokalny dyskurs dotyczący kwestii zasługiwania na usługi. W odniesieniu do każdego z tych typów działań analizuję: a) treść obywatelstwa (co jest przedmiotem regulowanego dostępu), b) zakres (kto jest włączany, a kto wyłączany z dostępu), c) głębokość (jakie aktywności obywatelskie się z tym wiążą). W szczególności badam relacje empiryczne między wspomnianymi kategoriami, wykazując np. zależność między opłacaniem podatków w miejscu zamieszkania a możliwością korzystania z gminnych usług (Theiss 2015).

Znacznie liczniejsze od prac empirycznych poświęconych obywatelstwu społecznemu są analizy, w których ma ono raczej status perspektywy teoretyczno-metodologicznej niż precyzyjnie określonego desygnatu. Dorobek ten tworzą publikacje, w których interpretuje się przemiany krajowej polityki społecznej z perspektywy obywatelstwa społecznego (np. Lister 2001; Rymsza 2013; Powell

[3] Mam na myśli projekt „Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej na przykładzie usług opiekuńczych nad dzieckiem do lat 5", finansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki (konkurs Sonata 2), umowa nr: 2011/03/D/HS5/02498.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

2008; Graziano 2009), wskazując np. na zmieniające się relacje między prawami a obowiązkami obywateli. Część z tych analiz mieści się w szerszym jeszcze podejściu – *citizenship studies*, które jest wariantem perspektywy krytycznej. Przyjmowana jest ona m.in. w czasopiśmie pod takim tytułem, opisywanym przez redakcję w następujący sposób: „obywatelstwo traktuje się [w tym czasopiśmie] jako strategiczną koncepcję, centralną w analizach tożsamości, partycypacji, upodmiotowienia, praw człowieka i demokracji. Obywatelstwo analizuje się w kontekście współczesnych procesów obejmujących globalizm, nacjonalizm i neoliberalizm. Prezentuje się w szczególności takie aspekty obywatelstwa, jak: gender, członkostwo w mniejszości etnicznej lub diasporze, równość, bezpieczeństwo, migracje, intymność […]. Obywatelstwo dostarcza narzędzi do formułowania problemów i do analizy polityk publicznych" („Citizenship Studies" – tłum. M.T.).

Wnioski i propozycje rozstrzygnięć

Obywatelstwo społeczne jest szeroką i niejednoznaczną kategorią. Struktura badań i refleksji naukowej nad nią każe mówić raczej o perspektywie czy koncepcji obywatelstwa społecznego niż o ukształtowanej teorii. Teoria obywatelstwa w ścisłym znaczeniu jest zapewne niemożliwa, m.in. ze względu na nie całkiem precyzyjne posługiwanie się kategorią praw, osadzenie w różnorodnych tradycjach i uwikłanie w spory aksjologiczne. Dwa problemy wynikające z nieostrości omawianego pojęcia wymagają tu komentarza. Po pierwsze, jest to relacja między pojęciem obywatelstwa społecznego i obywatelstwa. Niektórzy autorzy badający praktyki korzystania z różnych uprawnień nie rozróżniają wyraźnie tych dwóch pojęć, podczas gdy inni kontrastują silnie „aktywne" i „pasywne" obywatelstwo. Zależność między obywatelstwem a obywatelstwem społecznym zależy więc od konceptualizacji obu tych pojęć. Proponuję wyraźne ich rozróżnianie w badaniach empirycznych przez wskazanie katalogu praw (względnie usług czy świadczeń), które są treścią obywatelstwa społecznego. Natomiast przy tworzeniu i stosowaniu teorii obywatelstwa (społecznego) takie rozgraniczenie nie zawsze jest zasadne – hipotezy dotyczące obywatelstwa mogą być z powodzeniem odnoszone także do obywatelstwa społecznego.

Po drugie, problematyczna może się wydawać relacja między szeroko rozumianym obywatelstwem społecznym (takim jak np. w wariancie 6 przedstawionym na s. 17) a polityką społeczną. Ma to konsekwencje także dla badań empirycznych – może się wydawać niejasne to, czym różnią się badania nad polityką społeczną od badań nad obywatelstwem społecznym. Otóż można stwierdzić – i takie właśnie ujęcie proponuję – że obywatelstwo społeczne jest przede wszystkim

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

perspektywą badania polityki społecznej. Jej przyjęcie, o czym była już mowa, oznacza skoncentrowanie się na problematyce praw, ich tworzenia i korzystania z nich. Perspektywa ta odróżnia się np. od popularnej współcześnie perspektywy organizacyjnej, w której politykę społeczną analizuje się przez pryzmat współpracy między różnymi podmiotami i sprawności tego procesu.

Pomimo niedookreśloności pojęciowej obywatelstwa społecznego, może być ono, jak staram się wykazać, precyzyjnie badane i rozwijane jako koncepcja nauki o polityce społecznej. Realizacji tego celu służyć może proponowane przeze mnie rozgraniczenie obywatelstwa społecznego w wąskim znaczeniu (rozumianego jako uprawnienia socjalne przysługujące osobie, nawet jeśli nie są one bezwarunkowe) od obywatelstwa społecznego w szerokim znaczeniu (rozumianego jako uprawnienia oraz powiązany z nimi status osoby, praktyki korzystania z tych uprawnień i dochodzenia do nich, tożsamości i działania społeczne związane z uznaniem określonych grup). Stosowanie drugiego z tych ujęć jest w moim przekonaniu szczególnie uzasadnione. Przesłanki teoretyczno-metodologiczne szerszego rozumienia tego pojęcia oznaczają możliwość teoretyzowania na temat zależności między aspektami czy komponentami obywatelstwa. W tym sensie postulat Jacka Raciborskiego – zintegrowanej koncepcji obywatelstwa (tj. badania wspomnianych jego aspektów) – powinien mieć raczej charakter metodologiczny (Raciborski 2011). W wymiarze empirycznym bowiem badacze obywatelstwa dowodzą, że mamy do czynienia z postępującą dezagregacją obywatelstwa, co oznacza słabnące związki między formalnymi prawami, obywatelskimi praktykami i tożsamością osób (Sassen 2003). Analogicznie, mówienie o zwrocie od pasywnego do aktywnego obywatelstwa należy traktować raczej jako hipotezę o zmieniających się relacjach między składnikami obywatelstwa niż założenie teoretyczne.

Przesłanki aksjologiczne szerokiego traktowania obywatelstwa oznaczają natomiast możliwość stosowania tej kategorii do pogłębionego rozpoznawania nierówności, w szczególności tych, które skrywają się za formalnie równymi prawami. Obywatelstwo społeczne daje więc możliwość wglądu w faktyczne mechanizmy działania państwa opiekuńczego. Polega to na wyjściu poza schemat badania, jaki odsetek mieszkańców korzysta z określonej usługi, i próbie ustalenia, komu gwarantowany jest priorytetowy dostęp, a kto jest z niego wykluczany i jaka logika kryje się za tymi mechanizmami.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Literatura wykorzystana

Balibar É. (2004), *We, the People of Europe: Reflections on Transnational Citizenship*, Princeton, New York, Princeton University Press.

Bodnar A. (2008), *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.

Bosniak L. (2000), *Citizenship Denationalized*, „Indiana Journal of Global Legal Studies", vol. 7, nr 2.

„Citizenship Studies": Aims and scope, http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?show=aimsScope&journalCode=ccst20#.VHzymmd0zIU [dostęp: 25.05.2016].

Dolnicki B. (red.) (2010), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa, Wolters Kluwer.

Duszczyk M., Stawicka K. (oprac.) (2003), *Obywatelstwo europejskie. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa, Fundacja im. Stefana Batorego.

Garlicki L. (2009), *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa, Liber.

Graziano P.R. (2009), *Choosing Welfare or Losing Social Citizenship? Citizens' Free Choice in Recent Italian Welfare State Reforms*, „Social Policy and Administration", vol. 46, nr 6.

Grewiński M., Kamiński S. (2007), *Obywatelska polityka społeczna*, Warszawa, PTPS, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.

Homa T. (2013), *Obywatelskość. Wybrane europejskie ujęcia filozoficzne i kulturowe. Studium historyczno-hermeneutyczne*, Kraków, Akademia Ignatianum, Wydawnictwo WAM.

Heywood A. (2009), *Teoria polityki. Wprowadzenie*, tłum. M. Jasiński i in., Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Isin E., Turner B. (2002), *Citizenship Studies: An Introduction*, w: E. Isin, B. Turner (red.), *Handbook of Citizenship Studies*, London, Sage.

Jakimowicz W. (2002), *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków, Zakamycze.

Janoski Th. (1998), *Citizenship and Civil Society: A Framework of Rights and Obligations in Liberal, Traditional, and Social Democratic Regimes*, Cambridge, UK, New York, Cambridge University Press.

Johansson H., Hvinden B. (2013), *Towards a Post-Marshallian Framework for the Analysis of Social Citizenship*, w: A. Evers, A.-M. Guillemard (red.), *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*, Oxford, New York, Oxford University Press.

Kaźmierczak T. (2014), *Aktywne obywatelstwo: relacja państwo–obywatel zredefiniowana*, w: A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

Korpi W. (2010), *Class and Gender Inequalities in Different Types of Welfare States: The Social Citizenship Indicator Program (SCIP)*, „International Journal of Social Welfare", vol. 19, supplement 1.

Kvist J. (2008), *Measuring welfare states: Problems and possibilities in cross-national studies*, tekst z konferencji „The Future of Social Citizenship: Politics, Institutions and Outcomes", Stockholm.

Kwiatkowska A. (2010), *Koncepcja obywatelstwa w teorii feministycznej*, w: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Kymlicka W., Norman W. (1994), *Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory*, „Ethics", vol. 104, nr 2.

Lister R. (2001), *Towards a Citizens' Welfare State: The 3+2 'R's of Welfare Reform*, „Theory, Culture and Society", vol. 18, nr 2–3.

Lister R. (2005), *Feminist Citizenship Theory: An Alternative Perspective on Understanding Women's Social and Political Lives*, w: J. Franklin (red.), *Women and Social Capital*, London, Families & Social Capital ESRC Research Group Working Paper, nr 12.

Lister R., Smith N., Middelton S., Cox L. (2003), *Young People Talk about Citizenship: Empirical Perspectives on Theoretical and Political Debates*, „Citizenship Studies", vol. 7, nr 2.

Marshall T.H. (2010) [1950], *Obywatelstwo i klasa społeczna*, tłum. A. Manterys, „Zoon Politikon", nr 1.

Nakano Glenn E. (2011), *Constructing Citizenship: Exclusion, Subordination, and Resistence*, „American Sociological Review", vol. 76, nr 1.

Powell M. (2008), *A welfare state without citizens?*, Formez – Giannini Research, Biblioteca Formez, http://biblioteca.formez.it/webif/media/Giannini_2/pdf/vol0910.pdf [dostęp: 15.05.2016].

Pudzianowska D. (2013), *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa, Wolters Kluwer.

Raciborski J. (2011), *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Rymsza M. (2013), *The Two Decades of Social Policy in Poland: From Protection to Activation of Citizens*, w: A. Evers, A.-M. Guillemard (red.), *Social Policy and Citizenship: The Changing Landscape*, Oxford, New York, Oxford University Press.

Sassen S. (2003), *The Repositioning of Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics*, „CR: The New Centennial Review", vol. 3, nr 2.

Schinkel W. (2010), *The Virtualization of Citizenship*, „Critical Sociology", vol. 36, nr 2.

Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.

Theiss M. (2012), *Różne światy lokalnego obywatelstwa społecznego? O zróżnicowaniach gminnej polityki społecznej w Polsce*, „Studia Polityczne", nr 30.

Theiss M. (2015), *Konstruując obywatela gminy. Polityka dostępu do usług przedszkolnych*, „Polityka Społeczna", nr 1 (numer tematyczny).

Trzciński K. (2006), *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Turner B.S. (2001), *The Erosion of Citizenship*, „British Journal of Sociology", vol. 52, nr 2.

Turner B.S. (2009), *T.H. Marshall, Social Rights and English National Identity*, „Citizenship Studies", vol. 13, nr 1.

Vink M. (2005), *Limits of European Citizenship: European Integration and Domestic Integration Policies*, Houndmills, New York, Palgrave Macmillan.

Wódz J. (2004), *Aktywność lokalna, obywatelstwo lokalne, polityka na szczeblu lokalnym*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.

Young I.M. (1989), *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*, „Ethics", vol. 99, nr 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Yuval-Davis N. (1997), *Women, Citizenship and Difference*, „Feminist Review", vol. 57, nr 1.
Yuval-Davis N. (2011), *Power, Intersectionality and the Politics of Belonging*, FREIA Working Paper Series, nr 75.
Zamorska K. (2010), *Prawa społeczne jako program przebudowy polityki społecznej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
Ząbek M. (red.) (2013), *Obywatelstwo na progu XXI wieku. Konteksty prawne i kulturowe*, Warszawa, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UW, Biuro Krajowe UNHCR w Polsce, Międzynarodowe Centrum Dialogu Międzykulturowego i Międzyreligijnego UKSW.

Słowa kluczowe: obywatelstwo, obywatelstwo społeczne, obywatelstwo socjalne, lokalne obywatelstwo społeczne, prawa społeczne

Artykuły powiązane:
Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne; Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna; Państwo opiekuńcze (welfare state); Społeczeństwo obywatelskie; Spójność społeczna; Wskaźniki społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Państwo opiekuńcze (*welfare state*)*

„Państwo opiekuńcze" to jedno ze stosowanych w polskiej literaturze naukowej (i nie tylko) tłumaczeń angielskiego terminu *welfare state* (np. Golinowska 1998, 2003; Bugaj 2003; Jodkowska 2009; Palmer 2014). Tłumaczono go również w inny sposób: „państwo dobrobytu" (Zawadzki 1964; Lamentowicz 1977; Filipowicz 1986; Rutkowski 2009; Barr 2010), „państwo socjalne" (Radzikowski 2013[1]), „państwo o orientacji społecznej" (Zawadzki 1996). Niektórzy autorzy w swoich pracach stosowali termin oryginalny (również w tytułach tych prac: Nowiak 2011; Narojek 1991; w tytułach rozdziałów lub podrozdziałów: Zawadzki 1964; Frieske, Poławski 1999; Morawski 2001).

W fachowych wydawnictwach leksykonowych i encyklopedycznych przyjmowano określenie „państwo dobrobytu" (np. Sztaba 2007; Lalak, Pilch 1999), ale też wersję oryginalną (Rysz-Kowalczyk 2001).

Wpływ terminu *welfare state* na polską terminologię

Termin *welfare state* jest używany w literaturze anglojęzycznej od lat 40. XX w. Jego wpływ na polską terminologię był ograniczony z kilku względów. Po pierwsze, już przed I wojną światową stosowano w Polsce pojęcie „polityka społeczna", które ma podobny zakres znaczeniowy. Nie należy jednak tych dwóch pojęć utożsamiać: wiele państw ma politykę społeczną, choć trudno je uznać za państwa opiekuńcze (Esping-Andersen 1994, s. 712–713)[2].

---

* Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie na stronie: rszarf.ips.uw.edu.pl.

[1] To pojęcie zostało też użyte w tytule innej książki wydanej po polsku (Kraus i in. 2005), ale było to tłumaczenie niemieckiego słowa *Sozialstaat*.

[2] Termin „polityka społeczna" pochodzi z języka niemieckiego, pierwotna pisownia to *Socialpolitik*, a następnie – i do dziś – *Sozialpolitk*.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Po drugie, Polska po II wojnie światowej stała się państwem socjalistycznym o systemie ustrojowym radykalnie i wielowymiarowo odmiennym od ustroju państw kapitalistycznych. Pojęcie *welfare state* traktowano jako ustrojowo obce (Zawadzki 1964). Jednym z argumentów za wprowadzeniem ustroju socjalistycznego była teza, że rozwiąże on główne problemy społeczne kapitalizmu, czyli bezrobocie i ubóstwo.

Po trzecie, gdy po 1989 r. ustało w Polsce oddziaływanie czynnika drugiego, atrakcyjność tego pojęcia i tego, co ono oznacza w jego ojczyźnie i na Zachodzie stopniowo malała. W latach 80. XX w. coraz popularniejsza staje się teza o kryzysie *welfare state* (OECD 1981). W Polsce przeprowadzono analizę krytyczną PRL jako „socjalistycznego *welfare state*" (Narojek 1991).

W dekadzie lat 90. XX w. w różnych państwach podejmowano wysiłki reformatorskie w sferze instytucjonalnej i proponowano terminy, np. *workfare state*, *enabling state*, które miałyby lepiej opisywać nową rzeczywistość (zob. Golinowska 2003; Szarfenberg 2010, 2012). Nie znaczy to, że w nauce pojęcie to zostało porzucone, na co dowodem jest trzytomowe wydawnictwo z klasycznymi i nowszymi kluczowymi tekstami (Leibfried, Mau 2008) oraz dwa obszerne podręczniki wydane względnie niedawno przez prestiżowe światowe wydawnictwa (Castles i in. 2010; Greve 2013).

Wątpliwości odnośnie do sensowności stosowania pojęcia *welfare state*

Jak wiele innych ogólnych pojęć w naukach społecznych, termin *welfare state* ma różne definicje. Jedne rozszerzają, a inne zawężają jego znaczenie (przegląd w większości anglojęzycznych ujęć zob. Szarfenberg 2008, s. 350–359). Podobnie jest z równie pojemnymi i wieloznacznymi pojęciami składowymi, czyli państwem i – w szczególności – dobrobytem.

Tłumaczenie *welfare state* – pojęcia o bardzo szerokim znaczeniu – na język polski jako „państwo opiekuńcze" może prowadzić do nadmiernego zawężenia. Szczególnie dochodzi do tego wtedy, gdy państwowa opiekuńczość zostanie skojarzona z opieką społeczną. Był to przez długi czas oficjalnie stosowany w Polsce termin odnoszący się do wąsko zakreślonego obszaru spraw publicznych obecnie nazywanych przede wszystkim pomocą społeczną[3]. Nie obejmowały one nie tylko

[3] Ustawa o opiece społecznej z 1923 r. została oficjalnie uznana za nieobowiązującą w 1990 r., a opieka społeczna pozostaje do końca lat 90. XX w. w nazwie jednego z ministerstw: Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej (do 1999 r.); ponadto w klasyfikacji wydatków budżetowych przetrwała do 2004 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

spraw o charakterze ogólnogospodarczym, ale także podstawowych zagadnień polityki społecznej z zakresu pracy i ubezpieczenia społecznego.

Ponadto obecna pomoc społeczna jest pojęciem o szerszym zakresie znaczeniowym, np. usługi opiekuńcze to jedno z wielu świadczeń niepieniężnych z jej zakresu. W literaturze przedmiotu spotyka się jednak pogląd, że pojęcia opieki i pomocy społecznej mogą być stosowane równolegle (Zalewski 2005). Była to reakcja na próby całkowitego usunięcia ze słownika nauk społecznych pojęcia opieki społecznej, które uzasadniano tym, że miała ona charakter, po pierwsze, dobroczynny i uznaniowy, po drugie, ubezwłasnowolniający w stosunku do podopiecznego, po trzecie zaś ratowniczy, a nie zapobiegawczy. Przypomina to argumentację z lat międzywojennych, gdy dawnej opiece społecznej dla ubogich przeciwstawiano nowoczesną politykę społeczną opartą na ubezpieczeniu społecznym organizowanym przez państwo i powiązanym z pracą (o uzupełniającej roli opieki społecznej: Rychliński 1976, s. 252–254; pogłębiona refleksja: Krzeczkowski 1947).

W celu uzasadnienia sensowności stosowania pojęcia państwa opiekuńczego jako odpowiednika terminu *welfare state*, należałoby zerwać z powyższymi skojarzeniami. Jeżeli nie da się tego zrobić przekonująco, wówczas tłumaczenie to powinno być uznane za mało użyteczne i wprowadzające w błąd[4].

Cztery wymiary znaczenia państwa opiekuńczego

W polskiej literaturze przedmiotu można znaleźć stwierdzenia, że nie należy utożsamiać państwa dobrobytu z państwem opiekuńczym nastawionym jedynie na ograniczanie ubóstwa (Rutkowski 2009, s. 11). Wybór terminu „państwo socjalne" jest niekiedy uzasadniany tym, że słowa „dobrobyt" i „opiekuńczość" sugerują pozytywną ocenę, co miałoby utrudniać obiektywną analizę (Radzikowski 2013, s. 12).

W Polsce zaproponowano także pewien sposób uporządkowania zakresu znaczeniowego *welfare state*. Szerszemu znaczeniu tego pojęcia miało odpowiadać określanie go jako państwa dobrobytu, a węższemu – jako państwa opiekuńczego (Filipowicz 1986, s. 323–326). W takim ujęciu państwo opiekuńcze byłoby częścią państwa dobrobytu.

Za wątpliwościami i dyskusjami dotyczącymi znaczenia pojęcia *welfare state* i jego polskich odpowiedników stoją cztery podstawowe problemy.

[4] Pozostałoby ono już tylko w słowniku pozaakademickiego dyskursu krytycznego (np. Palmer 2014). Ten jego sens wydaje się lepiej oddawać określenie „państwo nadopiekuńcze" (stosowano je już w publicystyce późnego PRL, odpowiednikiem w USA jest *nanny state*).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Pierwszy dotyczy wyznaczenia granic zaangażowania państwa w sprawy obywateli (problem granic zewnętrznych tego zaangażowania): jakie sprawy mają mieć państwowy charakter, a jakie powinny pozostawać poza jego kompetencjami. Możliwe są dwa stanowiska skrajne i wiele pośrednich. Pierwsze akceptuje tylko państwo minimalne, które nie obejmuje nawet bardzo wąsko ujętej i ograniczonej opieki i pomocy społecznej. Drugie opowiada się za państwem maksymalnym, które obejmuje o wiele więcej spraw tego typu. W tym wymiarze państwo opiekuńcze jest bliżej wariantu maksymalistycznego.

Drugi problem dotyczy wyznaczenia mniejszych obszarów i ich granic w zbiorze spraw, które już zostały włączone w zakres interwencji państwa (problem granic wewnętrznych). Im więcej spraw włącza się w ten zakres, tym większa jest potrzeba podzielenia ich na mniejsze podzbiory czy działy i rozdzielenia odpowiedzialności za nie wewnątrz oraz pomiędzy administrację centralną i terenową, rządową i samorządową. Jednym z pragmatycznych uzasadnień takiego postępowania jest ułatwienie zarządzania licznymi sprawami o charakterze państwowym. I tu możliwe są stanowiska skrajne. Pierwsze polegałoby na zawężeniu spraw podpadających pod kategorię opiekuńczości. Na drugim biegunie byłoby stanowisko maksymalizujące zakres spraw włączanych w ten obszar; np. znajdowałyby się tu nie tylko opieka i pomoc społeczna, ale też ubezpieczenie społeczne, opieka zdrowotna, edukacja, promocja zatrudnienia, regulacja rynku pracy, ochrona konsumentów, aż do spraw ogólnego rozwoju gospodarczego. W tym wymiarze państwo opiekuńcze również jest bliżej stanowisk maksymalistycznych.

Trzeci problem dotyczy podstawowych wartości i zasad, którym miałoby być podporządkowane zaangażowanie państwa – ogólnie i niezależnie od obszaru, a także w poszczególne dziedziny i sprawy, w tym te, które uznane zostaną za charakterystyczne dla opiekuńczości. Istnieje wiele katalogów podstawowych wartości oraz zasad ważnych ogólnie i w specyficznych obszarach. W niektórych ujęciach zasadniczym punktem odniesienia dla polityki społecznej jest równość (Szumlicz 2008). W innych wskazywany jest układ, w którego skład wchodzą: kolektywizm, równość, bezpieczeństwo, życie; formułowany jest też postulat uzupełnienia tej listy o wolność i efektywność (Supińska 2014). W tym wymiarze państwo opiekuńcze jest bliżej równości (w tym tej bardziej materialnej niż formalnej) i bezpieczeństwa (bardziej ekonomicznego i socjalnego niż fizycznego), a nieco dalej od akcentowania wolności (a jeśli już, to oznacza jej ujęcie pozytywne – autonomię, a nie tylko wolność od ograniczeń i ryzyka).

Czwarty problem dotyczy konkretyzacji celów i sposobów działania państwa w sprawach uznanych za publiczne, w tym zaklasyfikowanych jako podlegające opiekuńczości (problem celów i instrumentów). Pomijając już zagadnienie celów bezpośrednich i pośrednich (w tym cele związane z rozwojem gospodarczym), trzeba podkreślić, że istnieje wiele możliwości dostarczania ludziom tego, czego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

potrzebują (wielosektorowość, zob. Powell 2010) i wpływania na ich zachowania. I tu możliwe są stanowiska skrajne i pośrednie – od takich, w których zakłada się zaangażowanie państwa w ogóle nienaruszające swobody obywateli (obiektywne informowanie o charakterze nieperswazyjnym o tym, co pożądane i niepożądane), do takich, w których dopuszcza się ograniczenie tej swobody przez nakazy, zakazy i obowiązki (przymus). I w tym wymiarze definiowanie państwa opiekuńczego uwzględnia raczej pełny zakres zaangażowania, niż ogranicza go do wybranych interwencji.

Na tej podstawie można zaproponować następującą definicję państwa opiekuńczego:

Państwo (w szczególności administracja rządowa i samorządowa) angażujące się nie tylko w sprawy opieki i pomocy społecznej, ale też w szeroki zakres spraw dotyczących dobrobytu obywateli i mieszkańców. Państwo mające na względzie przede wszystkim takie wartości, jak równość i bezpieczeństwo w wymiarze ekonomicznym, które po przełożeniu na konkretne cele stara się osiągać poprzez różnorodne instrumenty oddziaływania pośredniego i bezpośredniego na zachowania ludzi oraz warunki ich życia.

Wskaźniki i miary państwa opiekuńczego

Ze względu na wielość i złożoność spraw uznawanych za domenę zaangażowania państwa o charakterze opiekuńczym, wyzwaniem jest jego pomiar. Jednym z pierwszych sposobów rozwiązania tego problemu w kontekście badań międzynarodowych było wykorzystanie danych o wydatkach publicznych. Wymagało to precyzyjnego ustalenia wewnętrznych granic dziedziny opiekuńczości państwa, a następnie zebrania danych na temat tego, ile na działania w tym zakresie wydaje się publicznych pieniędzy. Pozwala to przedstawić państwo opiekuńcze z perspektywy wydatków łącznych, a także ich struktury oraz udziału tych wydatków w ogólnym dobrobycie mierzonym za pomocą innych wskaźników (PKB). Postęp w pomiarze tego rodzaju dokonał się poprzez budowanie dużych baz danych (np. OECD Social Expenditure Database [SOCX]), a także uwzględnianie wydatków prywatnych, do których zobowiązuje państwo opiekuńcze, oraz wydatków netto (w uproszczeniu: po odliczeniu podatków, zob. Ladaique, Adema 2009).

W literaturze naukowej dość szybko wystąpiła krytyka takiego podejścia (Esping-Andersen 2010) i pojawiły się propozycje zastosowania innych wskaźników i miar. Dużą rolę odegrał w tym względzie wskaźnik dekomodyfikacji Gøsty Espinga-Andersena, który w uproszczeniu mierzy łącznie poziom hojności kilku

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

podstawowych świadczeń pieniężnych (jak wysokie są w stosunku do płac, jak długo wypłacane itd., zob. omówienie w: Arak 2014).

Jeszcze bardziej zaawansowane sposoby pomiaru dotyczą wyników działania państwa opiekuńczego, głównie w aspekcie ograniczenia nierówności dochodowych oraz ubóstwa (np. Wang i in. 2014). Ogólnie rzecz ujmując, polegają one na porównywaniu rozkładów dochodów przed interwencją państwa przez podatki, świadczenia pieniężne i usługi oraz po niej (Szarfenberg 2015). Na tej podstawie szacuje się wpływ państwa opiekuńczego na ograniczanie tych problemów.

Podjęto też próby porównywania mierzonej w ten sposób skuteczności z wydatkami publicznymi na państwo opiekuńcze. W ten sposób można też uzyskać informacje ilościowe o efektywności, czyli stosunku osiąganych korzyści (redukcja problemów społecznych) do kosztów w postaci wydatków społecznych (np. Szarfenberg 2008).

Modele państwa opiekuńczego

Spojrzenie na historię poszczególnych państw oraz porównanie tych historii ze sobą daje od razu wyobrażenie o wielkiej różnorodności ich rozwoju, porażek i osiągnięć. O różnorodności można też mówić w przypadku rozwiązań uznawanych za charakterystyczne przejawy państwa opiekuńczego. Rozwój i wprowadzenie w życie idei demokratycznego państwa prawa sprawiły, że w coraz większej liczbie państw narodowe parlamenty tworzyły, a następnie nieustannie zmieniały ogólnie obowiązujące prawo dotyczące pracy (prawo pracy) i zabezpieczenia społecznego dochodu w razie braku lub niezdolności do pracy (m.in. prawo ubezpieczenia społecznego, prawo opieki i pomocy społecznej) oraz licznych usług społecznych. Dało to asumpt do rozwoju międzynarodowych badań porównawczych.

W ujęciach teoretycznych i historycznych stawiano hipotezy o istnieniu różnych modeli państwa opiekuńczego w czasie i przestrzeni (w stosunku do USA: Wilensky, Lebeaux 1958; w kontekście międzynarodowym: Titmuss 1974; ogólne omówienie zob. m.in. Księżopolski 1999). Hipotezy te zostały potwierdzone w jednej z najbardziej znanych analiz empirycznych na ten temat przygotowanej na podstawie danych z początku lat 80. XX w. dotyczących najbogatszych państw świata (Esping-Andersen 2010; ogólniejsze omówienie: Szarfenberg 2009). Od tego czasu przeprowadzono już bardzo wiele podobnych badań z użyciem pełniejszych i nowszych danych międzynarodowych oraz porównywano pod wieloma względami różne propozycje podziału na modele (Bambra 2007).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Teorie genezy i ewolucji państwa opiekuńczego

W literaturze naukowej zaproponowano już co najmniej kilka teorii wyjaśniających powstanie i rozwój państwa opiekuńczego. W jednym z podsumowań tej literatury (Vis, van Kersbergen 2013, s. 31–52) wyróżniono cztery logiki o charakterze wyjaśniającym, odnoszące się do: 1) rozwoju społecznego i modernizacji; 2) politycznej integracji i budowania państwa; 3) zaspokajania potrzeb i zarządzania ryzykami socjalnymi; 4) polityki klasowej i redystrybucji.

W pierwszej z nich zakłada się, że państwo opiekuńcze jest odpowiedzią na wyzwania w zakresie integracji społecznej powodowane procesami makro, takimi jak: rozwój kapitalizmu, budowanie gospodarki rynkowej, uprzemysłowienie, urbanizacja, serwicyzacja (rosnący udział sektora usług w gospodarce).

Druga logika traktuje politykę społeczną jako instrument kontroli społecznej, zdobywania legitymizacji i budowania tożsamości obywatelskiej, stosowany przez rządzące elity. W tym sensie jest to wyraz umiejętności rządzenia państwem, zdobywania poparcia dla rządzących, wspierania równości wobec prawa i narodowej solidarności, a także uwzględniania w statusie obywatela przysługujących mu praw społeczno-ekonomicznych, co sprzyja akceptacji istnienia nierówności o charakterze ekonomicznym w ramach wspólnoty narodowej.

Dla logiki trzeciej zasadnicze jest założenie, że państwo opiekuńcze zaspokaja potrzeby zbiorowe i indywidualne obywateli oraz zabezpiecza ich w razie czasowej lub trwałej niemożności wykonywania pracy lub niezdolności do pracy (ryzyka socjalne). Uzasadnienia interwencji w rodzaju obowiązkowego ubezpieczenia organizowanego przez państwo odwołują się do tego, że rynek nie jest w stanie zapewnić takiego zabezpieczenia (zawodność rynku).

Ostatnia z logik wyjaśnia powstawanie i rozwój państwa opiekuńczego jako wynik mobilizacji klasowej i sojuszy międzyklasowych. Prowadzą one do rządów partii i koalicji sprzyjających budowie instytucji polityki społecznej oraz redystrybucji dochodu narodowego. Podstawą takiej polityki jest klasa pracowników najemnych oraz organizacje, które reprezentują jej interesy, czyli przede wszystkim socjaldemokratyczne i chadeckie partie robotnicze oraz związki zawodowe.

Ze względu na to, że od lat 80. XX w. podejmowano próby reform ograniczających rozwój państwa opiekuńczego, pojawiały się teorie mające ów proces wyjaśniać. Jedne wskazywały na czynniki zewnętrzne, a w szczególności globalizację ekonomiczną (presja na zmniejszanie kosztów pracy i w związku z tym wydatków społecznych), a inne – na czynniki wewnętrzne, takie jak postindustrializacja i nowe ryzyka socjalne (m.in. wynikające z aktywizacji zawodowej kobiet). Zakłada się, że reformy ograniczające państwo opiekuńcze są ryzykowne politycznie, dlatego też wyjaśniano, kiedy i dlaczego politycy się na nie decydują i jak je prezentują (Vis 2010). Badania empiryczne nie potwierdziły jednak, aby

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

reformy tego typu powodowały silne i powszechne negatywne reakcje elektoratu (Geiger 2011). Te wnioski są jednak kwestionowane, przynajmniej jeżeli chodzi o partie socjaldemokratyczne, które w latach 90. i dwutysięcznych zmieniły ideologię, retorykę i politykę w kierunku ograniczającym opiekuńczość („Trzecia droga"), za co zapłaciły późniejszymi porażkami wyborczymi (Arndt 2013).

Literatura wykorzystana

Arak P. (2014), *Wskaźnik dekomodyfikacji w 1980 i 2010 r.*, „Problemy Polityki Społecznej", nr 2 (25).

Arndt C. (2013), *The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms: Social Democracy's Transformation and its Political Costs*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Bambra C. (2007), *'Sifting the Wheat from the Chaff': A Two-dimensional Discriminant Analysis of Welfare State Regime Theory*, „Social Policy & Administration", vol. 41, nr 1.

Barr N. (2010) [2001], *Państwo dobrobytu jako skarbonka. Informacja, ryzyko, niepewność*, Warszawa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.

Bugaj R. (2003), *Komercjalizacja opiekuńczego państwa. Polskie koncepcje i pierwsze doświadczenia*, Ostrowiec Świętokrzyski, Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Wyższej Szkoły Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim.

Castles F., Leibfried S. i in. (red.) (2010), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Esping-Andersen G. (1994), *Welfare States and the Economy*, w: N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press.

Esping-Andersen G. (2010) [1990], *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa, Difin.

Filipowicz L. (1986), *Istota i zakres pojęcia „państwa dobrobytu"*, w: B. Prandecka (red.), *Funkcje opiekuńcze państwa socjalistycznego*, Wrocław, Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

Frieske K.W., Poławski P. (1999), *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk".

Geiger N. (2011), *The Risk of Social Policy? The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment and Social Policy Performance in OECD Countries*, London, Routledge.

Golinowska S. (1998), *Państwo opiekuńcze w Polsce na tle porównawczym*, w: H. Czerniewska, B. Stachurska-Marcińczak (red.), *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Golinowska S. (2003), *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Greve B. (red.) (2013), *The Routledge Handbook of the Welfare State*, London, Routledge.

Jodkowska L. (2009), *Państwo opiekuńcze w Polsce i w Niemczech*, Warszawa, Difin.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Kraus K., Geisen T., Piątek K. (red.) (2005), *Państwo socjalne w Europie*, Toruń, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Krzeczkowski K. (1947) [1936], *Uwagi nad drogami opieki społecznej*, w: K. Krzeczkowski, *Polityka społeczna. Wybór pism*, Łódź, Polski Instytut Służby Społecznej.

Księżopolski M. (1999), *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk".

Ladaique M., Adema W. (2009), *How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr 92, OECD Publishing.

Lalak D., Pilch T. (red.) (1999), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa, Wydawnictwo Akademickie „Żak".

Lamentowicz W. (1977), *Reformizm szwedzki*, Warszawa, PWN.

Leibfried S., Mau S. (red.) (2008), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Cheltenham, Elgar.

Morawski W. (2001), *Socjologia ekonomiczna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Narojek W. (1991), *Socjalistyczne „welfare state". Studium z psychologii społecznej Polski Ludowej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Nowiak W. (2011), *Nordycki model „welfare state" w realiach XXI wieku*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

OECD (1981), *The Welfare State in Crisis*, Paris, OECD.

Palmer T.G. (red.) (2014) [2012], *Państwo opiekuńcze: kosztowne złudzenie*, tłum. K. Zuber, J. Marciniak, Warszawa, Fijorr Publishing.

Powell M. (red.) (2010), *Zrozumieć wielosektorową gospodarkę dobrobytu*, tłum. S. Kamiński, Warszawa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.

Radzikowski M. (2013), *Państwo socjalne: przyczyny i skutki*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Semper.

Rutkowski W. (2009), *Współczesne państwo dobrobytu. Ekspansja, kryzys, spory*, Warszawa, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Rychliński S. (1976) [1938], *Polityka społeczna*, w: P. Wójcik (wyb., red.), S. Rychliński, *Wybór pism*, Warszawa, PWN.

Rysz-Kowalczyk B. (red.) (2001), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Supińska J. (2014), *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Filozofii i Socjologii PAN.

Szarfenberg R. (2009), *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", nr 12 (www.problemypolitykispolecznej.pl).

Szarfenberg R. (2010), *Reformy welfare state w świetle ilościowych badań porównawczych*, w: B. Balcerzak-Paradowska, A. Rączaszek (red.), *Międzynarodowa polityka społeczna – aspekty porównawcze*, Warszawa–Katowice, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, AE w Katowicach.

Szarfenberg R. (2012), *Kierunki rozwoju polityki społecznej*, w: Z. Sadowski (red.), *Bogaci i biedni – problemy rozwoju społeczeństwa polskiego*, Warszawa, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus", Polska Akademia Nauk.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Szarfenberg R. (2015), *Polityka społeczna a nierówności społeczne*, w: B. Kłos, J. Szymańczak (red.), *Nierówności społeczne w Polsce*, Warszawa, Biuro Analiz Sejmowych.

Sztaba S. (red.) (2007), *Ekonomia od A do Z. Encyklopedia podręczna*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

Szumlicz T. (2008), *O modelach polityki społecznej i pożądanej redystrybucji dochodów*, w: K. Głąbicka, M. Grewiński (red.), *Wokół polityki społecznej*, Warszawa, PTPS, WSP TWP, IPS UW.

Titmuss R.M. (1974), *What is Social Policy?*, w: B. Abel-Smith, K. Titmuss, Richard M. Titmuss (red.), *Social Policy: An Introduction*, London, Allen and Unwin.

Vis B. (2010), *Politics of Risk-Taking: Welfare State Reform in Advanced Democracies*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Vis B., van Kersbergen K. (2013), *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wang C., Caminada K., Goudswaard K. (2014), *Income Redistribution in 20 Countries over Time*, „International Journal of Social Welfare", nr 23.

Wilensky H.L., Lebeaux C.N. (1958), *Industrial Society and Social Welfare*, New York, Free Press.

Zalewski D. (2005), *Opieka i pomoc społeczna. Dynamika instytucji*, Warszawa, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Zawadzki S. (1964), *„Państwo dobrobytu": doktryna i praktyka*, Warszawa, PWN.

Zawadzki S. (1996), *Państwo o orientacji społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Słowa kluczowe: *welfare state*, państwo opiekuńcze, państwo dobrobytu, miary i wskaźniki państwa opiekuńczego, modele państwa opiekuńczego, teorie rozwoju państwa opiekuńczego

Artykuły powiązane:

Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne; Model polityki społecznej; Obywatelstwo społeczne; Polityka socjalna; Zadania publiczne państwa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Polityka publiczna*

Tytułowe pojęcie jest tłumaczeniem angielskiego terminu *public policy*. Oddanie pierwszego słowa po polsku nie stwarza obecnie większych problemów, choć przymiotnik „publiczny" dopiero od niedawna wypiera określenie „państwowy". Można prześledzić tę zmianę w dyskursie akademickim dotyczącym administracji. W PRL była ona określana tylko jako państwowa, a dopiero w późnych latach 90. XX w. i następnych w literaturze zaczyna dominować nazwa „administracja publiczna". Powiązanie między tą ostatnią a polityką publiczną jest bardzo ścisłe. Wyjaśnienie tego powiązania znajdujemy, zastanawiając się nad drugim elementem anglojęzycznego terminu.

Policy sprawia w tłumaczeniu więcej kłopotów, gdyż słowo „polityka" w języku polskim oznacza zarówno działalność władzy w państwie, jak i działalność partii politycznych czy polityków konkurujących o tę władzę. To pierwsze jest bliższe angielskiemu *policy*, gdy dla drugiego znaczenia stosuje się inne słowo – *politics*[1]. W państwie zawsze ktoś sprawuje władzę (o ile nie mamy do czynienia z kryzysem w rodzaju wojny domowej), a ktoś inny jest w opozycji i dąży do jej przejęcia. Te dwa wymiary polityki wciąż współwystępują. W pewnych okresach może jednak dominować jeden lub drugi. W ustrojach demokratycznych konkurencja o władzę staje się pierwszoplanowa w czasie przedwyborczym. Po wyborach nowa ekipa rządząca skupia się na przejmowaniu i sprawowaniu władzy (samodzielnie lub w koalicji), a pozostałe partie stają się opozycją. Do kolejnych wyborów pozostaje kilka lat, więc konkurencja o władzę z okresu przedwyborczego zwykle schodzi na dalszy plan.

Dla pojęcia polityki publicznej charakterystyczne jest to, że skupia uwagę badaczy na sprawowaniu władzy, na rządzeniu. Administracja publiczna wspiera i pomaga rządzącym politykom w sprawowaniu władzy, stąd jej ścisły związek

---

* Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie na stronie: rszarf.ips.uw.edu.pl.

[1] Taki sposób rozumienia pojęcia „polityki" można podać w wątpliwość, gdyż zawęża on bardzo mocno jego znaczenie. W literaturze dotyczącej polityki publicznej zagadnienie relacji między *politics* i *policy* uznawane jest nadal za nierozstrzygnięte (Smith, Larimer 2009, s. 239).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

z polityką publiczną. **Istotne jest więc to, co politycy robią ze zdobytą władzą (z pomocą administracji publicznej) i jaki to ma wpływ na instytucje w sensie reguł gry w państwie, na sytuację i poglądy obywateli i ich różnych grup, a nie to, co działacze polityczni robią w celu jej zdobycia.** Dzięki takiemu ujęciu mamy możliwość postawienia pytań o elementy wpływające na sprawowanie władzy z podkreśleniem, że wpływ – obok innych czynników – może mieć również polityka w sensie walki o władzę, np. w okresie przedwyborczym rząd skupia się na działaniach, które mają zwiększyć szanse partii rządzącej na zwycięstwo (tzw. budżet wyborczy).

Poniżej pojęcie polityki publicznej będzie przybliżone przez ukazanie głównych jej teorii z wyróżnieniem modelu stadialnego jako podejścia podręcznikowego. Modele i teorie o charakterze bardziej naukowym zostaną przedstawione w następnej kolejności, a obraz uzupełnią charakterystyczne pola i pytania badawcze. Dyskusja o różnicach między pojęciami administracji publicznej, zarządzania publicznego i polityki administracyjnej oraz polityki społecznej zajmie zaś drugą część artykułu.

Model stadialny polityki publicznej

Najbardziej charakterystycznym ujęciem porządkującym pojęcie polityki publicznej jest przedstawienie jej jako procesu, który składa się z kilku następujących po sobie odrębnych stadiów[2]. Zgodnie z nim sprawujący władzę politycy oraz podporządkowany im aparat pomocniczy administracji publicznej przechodzą przez kolejne etapy procesu decyzyjnego. Jedną z pierwszych propozycji tego typu przedstawił Harold D. Lasswell w latach 50. XX w. pod nazwą „proces decyzyjny". W jej ramach wyróżnił on następujące stadia (na podstawie Ronit, Porter 2015, s. 56–57):

1. Zbieranie danych, ich selekcja i analiza w celu określenia problemów do rozwiązania.
2. Proponowanie alternatywnych rozwiązań dla zidentyfikowanych problemów oraz ich ocena na podstawie ich kosztów i korzyści.
3. Wybór rozwiązań i ich doprecyzowanie w języku prawnym aktów normatywnych i w zgodzie z obowiązującymi procedurami.
4. Wstępne określenie oczekiwań wobec administracji oraz obywateli, wynikających z przyjętych rozwiązań.

[2] Stąd nazwy „model stadialny" lub „heurystyka stadialna". Poza tym stosowano też określenia: „teoria", „struktura" (ang. *framework*) lub „perspektywa polityki publicznej jako cykl" (ang. *policy cycle*) – por. Jann, Wegrich 2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

5. Wdrożenie i realizacja rozwiązań, czyli zastosowanie ich przez administrację i dostosowanie do nich zachowań przez obywateli.
6. Ocena sukcesów i porażek wdrożenia oraz realizacji działań.
7. Zakończenie działań i rozpoczęcie nowego cyklu lub poprawianie aktów normatywnych w wyniku stwierdzonych problemów w realizacji.

W późniejszych latach proponowano mniej lub bardziej złożone warianty modelu stadialnego (najbardziej rozwinięty zob. Dror 1989). Mimo krytyki, że nie odpowiada on rzeczywistym procesom decyzyjnym, jest nadal stosowany do opisu przebiegu procesu polityki publicznej – od ustalenia listy problemów i ich ważności (ang. *agenda-setting*) przez formułowanie polityki, podejmowanie decyzji, implementację do ewaluacji (Jann, Wegrich 2007, s. 43). Poszczególne stadia stawały się przedmiotem pogłębionych studiów (np. *agenda-setting* w: Cobb, Elder 1972; implementacja w: Wildavsky, Pressman 1973). Wiele podręczników wprowadzających do polityki publicznej również zbudowanych jest według tego schematu (w Polsce np. Zybała 2012), stąd też nazywany on jest „podejściem podręcznikowym" (Nakamura, za: Sabatier 2007, s. 6).

Naukowe podejścia do polityki publicznej

Ujęcie polityki publicznej jako cyklicznego procesu z określonymi stadiami było krytykowane jako nienaukowe (niekiedy krytykę tę dosadnie nazywano dewastującą, Sabatier 2007, s. 7). Część tej krytyki nie dotyczyła samego podziału na etapy, ale założenia o racjonalności aktorów, którzy w tym procesie uczestniczyli (Ronit, Porter 2015, s. 58). Pierwszym polemistą był Charles Lindblom, który utrzymywał, że polityka publiczna to niewielkie i stopniowe zmiany zachodzące w procesie ciągłych dostosowań, ucierania się realistycznych, a nie najlepszych z możliwych rozwiązań (ang. *muddling through*). Oba modele próbował połączyć ze sobą Amitai Etzoni, podkreślając rolę doświadczeń aktorów o ograniczonych zdolnościach poznawczych (ang. *bounded rationality*), którzy w procesie uczestniczą (ang. *mixed scanning*). Kolejni autorzy (Michael Cohen, James March) podkreślali, że polityka publiczna jest chaotyczna, a sekwencja bywa odwrotna niż to zakłada model stadialny; czasem to rozwiązania poszukują problemów (model „kosza na śmieci").

Późniejszy rozwój perspektyw lub teorii staje się już bardzo złożony. Poszczególne modele i teorie w celach porządkujących umieszcza się w ramach szerszych kategorii. Są one wyróżniane w nawiązaniu do nurtów w filozofii i metodologii nauk społecznych (Tabela 1) lub też w zależności od stanowiska w odniesieniu do racjonalności aktorów czy głównego pojęcia lub podejścia badawczego (zob. Tabela 2).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tabela 1. Ramy i perspektywy w analizie polityki publicznej

Ramy teoretyczno-metodologiczne	Przykłady konkretnych perspektyw
Klasyczne podejścia racjonalistyczne	Teorie racjonalnego wyboru Teoria racjonalnego podejmowania decyzji Teoria gier Modele stadialne
Podejścia interpretatywne	Teoria wielostrumieniowa Teoria konstruktywizmu społecznego Teoria koalicji rzeczniczych
Podejścia krytyczne	Teoria krytyczna Teorie sprawiedliwości dystrybucyjnej Teoria władzy i konfliktu

Źródło: Netting, O'Connor 2011, za: Szarfenberg 2013a.

Warto wspomnieć, że teorie polityki publicznej zostały wyróżnione w Tabeli 1 w intencji rozwoju krytycznego rozumienia i oceniania polityki społecznej. W Polsce podjęto zbliżoną w intencjach próbę, zestawiając różne koncepcje badań społecznych (pierwsza kolumna w Tabeli 1) i koncepcji polityki społecznej w celu skonstruowania perspektyw teoretyczno-metodologicznych dla badania polityki społecznej (Szarfenberg 2013c[3]).

Tabela 2. Rodzaje teorii procesu polityki publicznej

Kryterium wyróżnienia teorii	Teorie
Różne podejścia do roli racjonalności	Instytucjonalizm racjonalnego wyboru (E. i V. Ostrom) Wielostrumieniowość (J. Kingdon) Konstrukcjonizm społeczny i projektowanie polityki (A.L. Schneider, H. Ingram)
Sieci i obszary polityki	Podejście sieciowe Przerywana równowaga (*punctuated-equilibrium*) (F.R. Baumgartner, B.D. Jones) Koalicje rzecznicze (P.A. Sabatier)
Międzynarodowe porównania polityk	Modele innowacji i dyfuzji polityki publicznej Analizy porównawcze

Źródło: Sabatier 2007, za: Szarfenberg 2013a.

[3] Cały tom 22 „Problemów Polityki Społecznej. Studiów i Dyskusji" został poświęcony temu tematowi. Wersja elektroniczna dostępna na stronie: www.problemypolitykispolecznej.pl.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

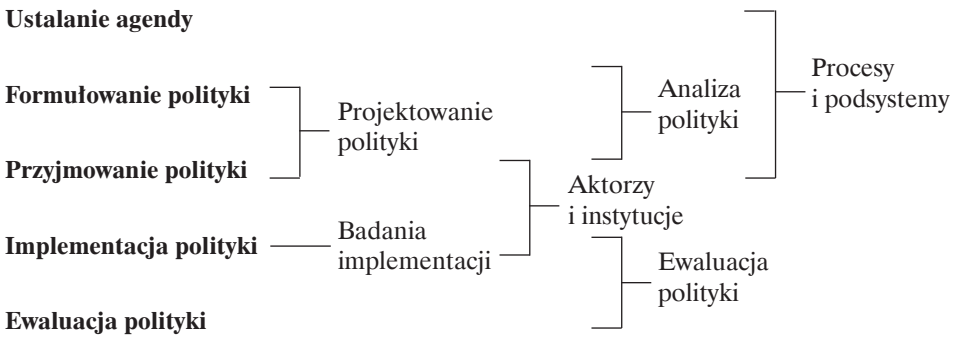
O tym, że zmienia się ocena tego, co jest modelem lub teorią naukową procesu polityki publicznej, świadczy nie tylko dyskusja o statusie modeli stadialnych, ale również to, że podejście sieciowe i analizy porównawcze wyróżnione w Tabeli 2 zostały później odrzucone (Sabatier, Weible 2014). Do zbioru dodano zaś dwie nowe teorie: sprzężenia zwrotnego (ang. *policy feedback theory*)[4] oraz narracyjną (ang. *narrative policy framework*, Jones, McBeth 2010).

W ostatnich dekadach pojawiają się postulaty, aby oprzeć naukowe podejście do polityki publicznej na teoriach i wynikach badań prowadzonych na gruncie psychologii ewolucyjnej i ekonomii behawioralnej (Smith, Larimer 2009). Próby w tym zakresie podjęto już w Wielkiej Brytanii (np. Oliver 2013), w USA (np. Shafir 2013) i w Polsce (Olejniczak, Śliwowski 2014).

Nieco szerzej zakrojoną próbą uporządkowania obszaru badań nad polityką publiczną jest koncepcja podstawowych pól i pytań badawczych (Smith, Larimer 2009). Te pierwsze zostały wyróżnione na tle heurystyki stadialnej (zob. Schemat 1). Zaliczono do nich poza analizą i ewaluacją polityki także jej projektowanie, badania implementacji, aktorów i instytucje oraz procesy i podsystemy.

Ponadto wyróżniono pięć głównych pytań badawczych. Wyraźnie odpowiadają one poszczególnym etapom procesu, które zawiera heurystyka stadialna.

1. Na jakie problemy rząd zwraca uwagę i dlaczego?
2. Jaka odpowiedź rządu na te problemy będzie najlepsza i dlaczego?
3. Jak wybierane są rozwiązania (problemów)?
4. Jak wybrane rozwiązania przekładane są na działania?
5. Jaki wpływ miała polityka (*policy*) na te problemy?



Schemat 1. Stadia i pola badawcze polityki publicznej

Źródło: Smith, Larimer 2009, s. 236.

[4] Zapoczątkowaną w latach 80. XX w. przez badaczy reprezentujących instytucjonalizm historyczny, m.in. Thedę Skocpol, i rozwiniętą przez Paula Piersona (zob. Mettler, Sorelle 2014). Głównym przedmiotem zainteresowania tego nurtu była polityka społeczna w dłuższych okresach.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Nieco inaczej sformułowane pytania badawcze charakterystyczne dla naukowego podejścia do polityki publicznej przedstawia poniższe wyliczenie (Knill, Tosun 2012, s. 10).

- Definicja problemu i ustalanie agendy
  - Dlaczego postrzeganie i definicje problemów publicznych zmieniają się w czasie / różnią się między krajami?
  - Dlaczego niektóre problemy są pomijane, a inne umieszczane są na agendzie?
- Formułowanie i przyjmowanie polityki publicznej
  - W jaki sposób podejmowane są decyzje dotyczące polityki?
  - Jak można wyjaśnić produkty polityki?
- Implementacja
  - Dlaczego niektóre polityki ponoszą porażki?
  - Jakie czynniki odpowiadają za różnice w implementowaniu polityki?
- Ewaluacja
  - W jaki sposób należy mierzyć skutki polityki (jej rezultaty i wpływ)?
  - Jakie czynniki wyjaśniają zróżnicowanie skutków polityki?

Do uporządkowania tych pytań również zastosowano typowy schemat o charakterze stadialnym. Podstawową różnicą w porównaniu z poprzednią listą jest to, że nie uwzględniono pytania, które rozwiązania są najlepsze i dlaczego (główny przedmiot analizy polityki, ang. *policy analysis*).

Polityka publiczna a administracja publiczna, rządzenie publiczne oraz polityka administracyjna

W Polsce rozwijała się bogata literatura na temat administracji państwowej, a następnie publicznej, zdominowana przede wszystkim przez akademickich prawników. Stopniowo ich podejście zaczęło odbiegać od typowo prawniczego (np. Izdebski, Kulesza 2004; Kudrycka, Peters, Suwaj 2009) i łączyć się z zarządzaniem publicznym (np. Kulesza, Sześciło 2013) lub współzarządzaniem (Mazur 2014). Przyczynił się do tego również ekonomista i praktyk polityki Jerzy Hausner oraz ośrodek badawczy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (m.in. Hausner 2001; Hausner 2008; czasopismo naukowe „Zarządzanie Publiczne", wydawane od 2007 r.). O ile w literaturze tej są rozdziały czy punkty dotyczące polityki publicznej, o tyle dopiero od niedawna zaczęła powstawać odrębna literatura traktująca ją jako temat przewodni (np. Zawicki 2013; Zybała 2012 i 2013).

Warto zatrzymać się na pojęciu *governance* (ang.), dla którego zaproponowano już trzy tłumaczenia: współzarządzanie, współrządzenie i rządzenie publiczne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Niektórzy autorzy są za używaniem pierwszych dwóch łącznie (Rudolf 2011). Problem z tym podejściem polega na tym, że po pierwsze, od razu sugeruje pozytywne relacje między różnymi podmiotami uczestniczącymi w procesie polityki publicznej, a po drugie, w języku angielskim dla podkreślenia aspektu współpracy dodawany jest przedrostek *co-* i stosowany termin *co-governance.* Ten ostatni trudno jest przetłumaczyć bezpośrednio, gdy już w tłumaczeniach *governance* stosuje się przedrostek „współ-". Jeżeli w literaturze anglosaskiej popularność traci pojęcie rządu, gdyż uznaje się, że coraz więcej podmiotów spoza rządu uczestniczy w procesie polityki publicznej[5], to uwaga zaczyna się koncentrować na samym rządzeniu (nie *government*, ale nowy rzeczownik od *govern*, czyli *governance*), a nie na jednym jego podmiocie. Ze względu na to, że w języku polskim rządzenie i zarządzanie mają to samo pochodzenie (w angielskim inaczej: *government*, ale *management*), łatwiej jest uznać rządzenie za pojęcie wiodące[6]. Wśród analiz rządzenia publicznego można więc skupiać się na współpracy lub na konflikcie, na sprawach strategicznego sterowania państwem bądź techniczno-organizacyjnych (administrowanie, zarządzanie).

Sytuacja w Polsce zaczyna więc przypominać tę na świecie, w której duże wydawnictwa wydają obszerne publikacje podręcznikowe na temat administracji publicznej (np. Bartley Hildreth, Miller, Rabin 2007), zarządzania publicznego (np. Ferlie, Lyn, Pollitt 2005), rządzenia publicznego (ang. *public governance*, Bevir 2010) oraz polityki publicznej (np. Moran, Rein, Goodin 2006).

W literaturze anglojęzycznej pojęcie polityki publicznej było i nadal jest najczęściej używane w porównaniu z **administracją publiczną** (z wyjątkiem pierwszej połowy XIX w.), zarządzaniem publicznym czy rządzeniem publicznym[7].

Na uwagę zasługuje też to, że w ujęciach porównawczych stosowanych w Polsce rzadziej występowała polityka publiczna, a częściej zestawiano ze sobą administrację publiczną i zarządzanie publiczne. Ta pierwsza była czasem utożsamiana z modelem biurokratycznym i porównywana z modelem zarządzania publicznego (Hausner, za: Mazur 2005, s. 59) lub przedstawiana jako biurokracja Weberowska i kontrastowana z biurokracją przedsiębiorczą (Gualmini, za: Kulesza, Sześciło 2013, s. 72–73). W nowszych ujęciach do zestawień tego rodzaju dodawany jest trzeci model: nowe współrządzenie/współzarządzanie publiczne

[5] Rozproszenie władzy centralnej w państwie przez decentrację w kierunku zewnętrznym – uczestnictwo państwa w nowego typu organizacjach międzynarodowych (np. Unia Europejska) oraz decentrację w kierunku wewnętrznym (decentralizacja). W wyniku tego procesu powstaje administracja multicentryczna (Sześciło 2014).

[6] Pogłębione uwagi w podobnym kierunku zob. Kudrycka, Peters, Suwaj 2009, s. 48.

[7] Na podstawie wyników wyszukiwania fraz: *public policy*, *public administration*, *public management* i *public governance* w Google Books Ngram Viewer.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

(Osborne, za: Rudolf 2011, s. 412[8]) lub nowe partycypacyjne zarządzanie publiczne (Olejniczak 2009). Są też porównania zawierające cztery modele: administracji neoweberowskiej, nowego zarządzania publicznego, sieci oraz rządzenia (Pollitt, Bouckaert 2011).

Bezpośrednie porównanie pojęć **polityki publicznej**, **zarządzania publicznego** i **polityki administracyjnej**[9] doprowadziło do kilku wniosków. Po pierwsze, polityka publiczna jest bardzo bliska znaczeniowo zarządzaniu publicznemu. O różnicy ma decydować skupienie na poszukiwaniu najlepszych decyzji, co ma być charakterystyczne dla pierwszego pojęcia, albo instrumentów realizacji podjętych decyzji, na co orientuje drugie pojęcie. Po drugie, polityka publiczna i polityka administracyjna są równoważne (zakwestionowano relację podrzędności lub nadrzędności), ale mają też rozłączne obszary. Zaliczono do nich politykę wobec administracji wyrażającą się głównie w reformach administracyjnych – obejmuje ją polityka administracyjna, gdy polityka publiczna skupia uwagę na obszarach zewnętrznych wobec samej administracji, takich jak opieka zdrowotna czy mieszkalnictwo (Kulesza, Sześciło 2013, s. 18–19).

Powyższe rozstrzygnięcia dotyczące relacji między polityką publiczną i zarządzaniem publicznym wydają się mało przekonujące, gdyż abstrahują od modelu stadialnego polityki publicznej. W modelu tym jako jeden z etapów wyszczególniono poszukiwanie najlepszych rozwiązań. Jeżeli pojęcie polityki publicznej ma obejmować cały proces, a nie tylko ten etap, to zarządzanie publiczne skoncentrowane na instrumentach realizacji podjętych decyzji powinno być uznane za jej część składową.

Polityka publiczna a polityka społeczna

W recepcji pojęć zagranicznych akademicy zainteresowani polityką społeczną skupili się bardziej na zarządzaniu publicznym niż na polityce publicznej (np. Frączkiewicz-Wronka 2007; 2009). Bezpośrednie podjęcie tematu relacji między polityką społeczną a polityką publiczną nastąpiło względnie niedawno (Błędowski 2014; Szarfenberg 2013b). Można wyróżnić **dwie perspektywy**, w których ujmuje się różnicę między pojęciami polityki publicznej a polityki społecznej.

Zacznijmy od perspektywy teoretyków i badaczy polityki społecznej. Wydaje się, że na tym gruncie ukształtowały się dwa stanowiska.

---

[8] W tym zestawieniu nie występowała biurokracja, ale administracja publiczna.

[9] Zaproponowane na gruncie nauk administracyjnych rozwijanych przez prawnicze środowiska akademickie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem polityka społeczna to polityka publiczna w sferze czy w sprawach społecznych (np. Szarfenberg 2008). Trudność polega na tym, że zakłada to zadowalające rozwiązanie problemu odróżnienia sfery społecznej od innych sfer, w szczególności gospodarczej. Historycznie rzecz biorąc, do obszaru polityki społecznej włączano pierwotnie politykę regulacji pracy najemnej w przemyśle i zabezpieczenia społecznego pracowników najemnych. Wraz z reformami rozszerzającymi zakres zadań państwa na wiele innych sfer współczesnego życia, w szczególności po II wojnie światowej (koncepcja państwa opiekuńczego i jej realizacja), próbowano rozszerzać zakres znaczeniowy polityki społecznej o inne obszary.

Według drugiego stanowiska polityka publiczna i polityka społeczna to wyraźnie odrębne pojęcia (np. Daly 2003[10]). W pierwszym – głównym przedmiotem teorii i badań są modele rządzenia i zarządzania państwem w intencji reformowania organizacji państwa i administracji, aby były sprawniejsze[11]. W drugim – przedmiotem podstawowym jest relacja między państwem (niezależnie od tego, jak jest zorganizowane i zarządzane) a społeczeństwem i jego sprawami, problemami, potrzebami. Relacja ta jest dwukierunkowa; interesujące jest nie tylko to, jak państwo i jego działania wpływają na zróżnicowane społeczeństwo i jego kondycję oraz samopoczucie, ale również to, jak społeczeństwo i różne jego grupy starają się oddziaływać na państwo poprzez samoorganizację w postaci ruchów społecznych i organizacji pozarządowych.

Gdy układem odniesienia jest polityka publiczna i jej koncepcje, to polityka społeczna – niekoniecznie nawet pod tą nazwą – rozważana jest jako jeden z wielu obszarów polityki publicznej. W jednym z polskich podręczników poświęconych polityce publicznej najpierw przedstawiono zagadnienia ogólne w ujęciu stadialnym (analiza i projektowanie, implementacja i monitorowanie, ewaluacja polityki), a następnie przedstawiono kilka obszarów (jako realizację polityk publicznych): politykę rynku pracy, politykę innowacyjną, politykę edukacyjną, politykę ochrony zdrowia, politykę gospodarowania odpadami (Zawicki 2013).

Upraszczając, można wysnuć następujące wnioski: naukowcy wychodzący od polityki społecznej stopniowo rozszerzali swoje zainteresowania poza obszar wyznaczany przez kwestię robotniczą, czyli pracę najemną w przemyśle. Nie dotyczyło to tylko włączania kolejnych dziedzin (jak je na tym gruncie nazywano), ale również pytania o uniwersalne sposoby i instrumenty przeprowadzania zmiany w dużej skali społecznej, niezależnie od jej treści. Stąd też zainteresowanie prakseologią, socjotechniką, inżynierią społeczną, cybernetyką, teorią planowania, teorią podejmowania decyzji i również polityką publiczną (zob. Szarfenberg

[10] Autorka analizowała pojęcie *governance* i jego użyteczność dla badań polityki społecznej.

[11] Najlepiej te zainteresowania oddaje pojęcie jakości rządzenia, zob. Wilkin 2013.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

2013b). Z kolei naukowcy, którzy od razu czynili przedmiotem namysłu i badań politykę publiczną jako całość służącą zmianie w dużej skali, musieli abstrahować od węziej określonych obszarów w rodzaju polityki publicznej w sferze spraw edukacji, zdrowia czy porządku publicznego. Gdy już do nich nawiązywali, to w celu ilustracji i ukonkretnienia ogólnej teorii (modelu) polityki publicznej, która była dla nich pierwszoplanowa.

Literatura wykorzystana

Bartley Hildreth W., Miller G.J., Rabin J. (red.) (2007), *Handbook of Public Administration*, wyd. 3, Boca Raton, Taylor & Francis.

Bevir M. (red.) (2010), *The SAGE Handbook of Governance*, London, SAGE Publications.

Błędowski P. (2014*)*, *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej – próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej", nr 3(3).

Cobb R.W., Elder C.D. (1972), *Participation in American Politics the Dynamics of Agenda-Building*, Boston, Allyn and Bacon.

Daly M. (2003), *Governance and Social Policy*, „Journal of Social Policy", vol. 32, nr 1.

Dror Y. (1989), *Public Policy Making Reexamined*, New Brunswick, Transaction.

Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.

Frączkiewicz-Wronka A. (red.) (2007), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Warszawa, WSP TWP.

Frączkiewicz-Wronka A. (red.) (2009), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Hausner J. (red.) (2001), *Studia z zarządzania publicznego*, Kraków, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna*, wyd. 4, Warszawa, Liber.

Jann W., Wegrich K. (2007), *Theories of the Policy Cycle*, w: F. Fischer, G. Miller, M.S. Sidney (red.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton, CRS/Taylor & Francis.

Jones M.D., McBeth M.K. (2010), *A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?*, „Policy Studies Journal", vol. 38, nr 2.

Knill C., Tosun J. (2012), *Public Policy: A New Introduction*, New York, Palgrave Macmillan.

Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj J. (red.) (2009), *Nauka administracji*, Warszawa, Wolters Kluwer.

Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa, Wolters Kluwer.

Mazur S. (2005), *Historia administracji publicznej*, w: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Mazur S. (red.) (2014), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Mettler S., Sorelle M. (2014), *Policy Feedback Theory*, w: P.A. Sabatier, C.M. Weible, *Theories of the Policy Process*, wyd. 3, Boulder, Westview Press.

Moran M., Rein M., Goodin R.E. (red.) (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Netting F.E., O'Connor M.K. (2011), *Analysing Social Policy: Multiple Perspectives for Critically Understanding and Evaluating Policy*, Hoboken, Wiley.

Olejniczak K. (2009), *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne", nr 1(7).

Olejniczak K., Śliwowski P. (2014), *Nadchodzi rewolucja? Analizy behawioralne w interwencjach publicznych*, w: A. Haber, K. Olejniczak (red.), *(R)ewaluacja 2. Wiedza w działaniu*, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Oliver A. (red.) (2013), *Behavioural Public Policy*, Cambridge, United Kingdom; New York, Cambridge University Press.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, wyd. 3, Oxford, Oxford University Press.

Ronit K., Porter T. (2015), *Harold D. Lasswell, „The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis"*, w: S.J. Balla, M. Lodge, E. Page (red.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Oxford, Oxford University Press.

Rudolf W. (2011), *Rozwój zarządzania publicznego*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica" (261).

Sabatier P.A. (2007), *Theories of the Policy Process*, wyd. 2, Boulder, Westview Press.

Sabatier P.A., Weible C.M. (2014), *Theories of the Policy Process*, wyd. 3, Boulder, Westview Press.

Shafir E. (red.) (2013), *The Behavioral Foundations of Public Policy*, Princeton, Princeton University Press.

Smith K.B., Larimer C.W. (2009), *Public Policy Theory Primer*, Boulder, Westview Press.

Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, wyd. 2, Warszawa, Instytut Filozofii i Socjologii PAN.

Szarfenberg R. (2013a), *Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne*, w: A. Wojciuk (red.), *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, Warszawa, Instytut Badań Edukacyjnych.

Szarfenberg R. (2013b), *O bliskim związku i wzajemnych inspiracjach między polityką publiczną i polityką społeczną*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", nr 22(3).

Szarfenberg R. (2013c), *Perspektywy badawcze polityki społecznej – wprowadzenie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", nr 22(3).

Sześciło D. (red.) (2014), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW.

Wildavsky A.B., Pressman J.L. (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.

Wilkin J. (red.) (2013), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować, poprawiać*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Zawicki M. (red.) (2013), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Warszawa, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej.
Zybała A. (2013), *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Warszawa, Difin.

Słowa kluczowe: polityka publiczna, model stadialny, polityka społeczna, administracja publiczna, polityka administracyjna, zarządzanie publiczne, rządzenie publiczne, współrządzenie, współzarządzanie

Artykuły powiązane:
Governance; Policy transfer (europeizacja); Zadania publiczne państwa; Konwencje jako kategoria teoretyczna

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Barbara Szatur-Jaworska
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Polityka socjalna

Niektórzy polscy badacze, ale także publicyści i politycy, używają zamiennie pojęć „polityka socjalna" i „polityka społeczna"[1]. Dużo częściej jednak użycie przymiotnika „socjalna" oznacza, że chodzi o działania przyjmujące zakres węższy niż ten, który określany jest mianem polityki społecznej, przy czym autorzy stosujący to rozróżnienie nie posługują się jedną uzgodnioną definicją polityki społecznej i polityki socjalnej. Jak się wydaje, pojawienie się tych dwóch pojęć ma kilka przyczyn. Od swojego początku polska nauka o polityce społecznej (polityka społeczna jako nauka) kształtowała się w nawiązaniu do dorobku zagranicznych autorów. Przyswajanie tego dorobku, nierozłącznie związane z tłumaczeniem na język polski obcojęzycznych terminów, i zarazem możliwość tłumaczenia na język polski słów *sozial* (niem.), *social* (ang., fr.) jako „społeczny" lub „socjalny" doprowadziło do tego, że obok siebie zaczęły funkcjonować pojęcia „polityka społeczna" i „polityka socjalna". Współwystępowanie lub wzajemne zastępowanie słów „socjalny" i „społeczny" jest też efektem wieloletniej praktyki językowej polegającej na używaniu przez autorów prac naukowych określenia „socjalny(-a)" dla podkreślenia, że to, o czym piszą nie dotyczy całokształtu życia społeczeństwa, lecz wybranych jego aspektów. Na przykład, w pochodzącej z 1948 r. książce Stefan M. Grzybowski używa pojęcia „teren socjalny" dla wybranych aspektów życia społecznego, ważnych dla polityki społecznej. Pisał np.: „[…] terenem socjalnym zrodzenia się polityki społecznej był ustrój kapitalistyczny, a czynnikami kształtującymi ją są kapitalizm, liberalizm i ruch społeczny." (Grzybowski 1948, s. 29). Przykłady innych, nadal pozostających w użyciu pojęć, w których – jak się wydaje – intuicyjnie przyjmuje się, że słowo „społeczny(-a)" jest zbyt „pojemne" to:

[1] Podobnie dzieje się w przypadku „kwestii społecznej" i „kwestii socjalnej" (np.: Auleytner 2002, s. 61–91) czy „ruchów społecznych" i „ruchów socjalnych" (Grzybowski 1948, s. 36–39).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

„socjalna funkcja państwa", „socjalna funkcja zakładu pracy" czy „państwo socjalne". Dodajmy, że zastosowanie tych terminów nie pozostaje w sprzeczności z posługiwaniem się pojęciem „polityka społeczna" – państwo socjalne prowadzi bowiem politykę społeczną (a nie tylko socjalną), socjalna funkcja państwa przejawia się w realizacji polityki społecznej (lub socjalnej), a zakłady pracy realizujące funkcję socjalną są podmiotami polityki społecznej (lub socjalnej). Warto przypomnieć też, że autorzy piszący o polityce społecznej łączą ją z takimi kategoriami, jak „chaos socjalny", a nie „społeczny" (Auleytner 2002) czy „przestrzeń socjalna", a nie „społeczna" (Piątek 2012). Taki dobór terminów wydaje się wynikać z przeświadczenia, że nie wszystko, co społeczne jest przedmiotem zainteresowania polityki społecznej.

Podkreślić należy, że w okresie międzywojennym, kiedy zaczęła kształtować się polityka społeczna jako nauka, czołowi polscy badacze konsekwentnie posługiwali się pojęciem „polityka społeczna". Rozróżnienie między polityką socjalną a polityką społeczną stało się przedmiotem teoretycznych rozważań, gdy zaczęto wyraźnie rozszerzać zakres przedmiotowy polityki społecznej. Początkowo przeważał bowiem wśród badaczy pogląd, że polityka społeczna zajmuje się problemami społecznymi, jakie występują w świecie pracy najemnej (warunki pracy, wynagrodzenia, zabezpieczenie dochodów w przypadku braku pracy lub niewystarczającego poziomu wynagrodzeń itd.) i często podkreślano, że różni się ona od opieki społecznej (dobroczynności publicznej), czyli działalności nakierowanej na pomoc w trudnych sytuacjach życiowych, udzielaną na poziomie jednostek i rodzin[2]. Rozważania na temat różnic między polityką społeczną a polityką

[2] Przykłady takich opinii (pisownia oryginalna): „Polityka społeczna tem różni się od opieki społecznej, że ma do czynienia z masą a nie z jednostkami, przede wszystkiem ze zjawiskami pracy i pojęciem sprawiedliwości a nie ze zjawiskiem ludzkiego życia, miłosierdzia i litości oraz że częściej może posługiwać się przymusem" (Szymański 1925, s. 3); „Opieka społeczna […] była kolebką całej dzisiejszej polityki społecznej, a jednak drogi jej i drogi polityki społecznej dziwnie wcześnie się rozeszły […] Polityka społeczna, zależnie od potrzeb życia, stosować zaczęła metody masowego działania, środki, które miały na celu zmiany w układzie klasowym społeczeństwa, przekształcające porządek i ustrój społeczny, przekształcające strukturę społeczną danego społeczeństwa. Opieka społeczna natomiast pozostała wierna dawnym swym tradycyjnym metodom, przystosowanym do statycznych warunków życia społeczeństwa, nie brała pod uwagę zmian, które wprowadzał szybko wzrastający kapitalizm, nie liczyła się z nową strukturą społeczną, nowymi formami życia – stosowała wciąż i niezmiennie swe metody działania indywidualnego" (Krzeczkowski 1947, s. 107–108); „Dobroczynność uważana jest za łaskę, którą społeczeństwo wyświadcza swoim ubogim i potrzebującym członkom. Powodem jest tu albo wrodzona litość, albo względy na życie przyszłe, albo wreszcie racjonalny pogląd, że ubóstwo pozostawione same sobie doprowadza do chorób, zarazy i zbrodni. Polityka społeczna opiera się na całkiem innej zasadzie obowiązku państwa i społeczeństwa wobec upośledzonych, którzy sami sobie radzić nie mogą" (Daszyńska-Golińska 1932, s. 6).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

socjalną pojawiły się w polskiej literaturze naukowej w latach powojennych (szczególnie w dekadzie lat 70. XX w. i następnych). Istoty polityki społecznej zaczęto szukać nie w opozycji do opieki społecznej (którą w tym czasie uznano za jedną z dziedzin polityki społecznej), ale w określaniu granic między polityką społeczną a gospodarczą, oświatową, zdrowotną itd.[3] Zadawano również pytania o relacje między polityką społeczną a polityką socjalną – czy są one czymś odrębnym, choć powiązanym, czy też polityka socjalna jest częścią szeroko definiowanej polityki społecznej.

Dyskusje te nie doprowadziły do jednoznacznych i powszechnie zaakceptowanych konkluzji. Przykładowo Antoni Rajkiewicz (1996, s. 19), będący zwolennikiem tezy, iż polityka socjalna jest częścią polityki społecznej, uważał, że na politykę socjalną składają się bezekwiwalentne świadczenia społeczne. Z kolei według Jana Daneckiego (1980, s. 181) i Jolanty Supińskiej (1991, s. 9) „socjalne" są działania o charakterze doraźnym, ratowniczym, nastawione na zaspokojenie najpilniejszych i podstawowych potrzeb osób znajdujących się w szczególnie trudnych sytuacjach życiowych. O „socjalności" decydowałoby więc z jednej strony kryterium formy pomocy (doraźna, nierozwiązująca w sposób trwały jakiegoś problemu), a z drugiej – podstawowy charakter potrzeb, na jakich zaspokajanie nastawione są te działania.

Analizę najważniejszych cech polityki socjalnej, opisywanych w zestawieniu z cechami polityki społecznej, przedstawili Ryszard Szarfenberg i Krzysztof Piątek. Pierwszy z autorów dokonał porównania następujących cech owych polityk: przedmiot, cele, środki, sposoby działania, adresaci oraz porównał relacje między polityką społeczną a polityką socjalną, przyjmując dwa różne punkty widzenia (zob. Tabela 1). Zaproponował także własną definicję polityki socjalnej, uznając, że jest to „termin obejmujący: środki, metody działania i instytucje, które służą wywieraniu bezpośredniego wpływu na materialne warunki życia, a przede wszystkim na poziom dochodów pieniężnych ludzi czy gospodarstw domowych, w tym szczególnie tych o niskich zarobkach lub pozbawionych ich w ogóle. Na politykę socjalną składają się zabezpieczenie społeczne, polityka podatkowa, regulacje płacy minimalnej, preferencje kredytowe" (Szarfenberg 2001, s. 118).

K. Piątek w swojej analizie porównawczej obu polityk wziął pod uwagę ich zakres przedmiotowy (czego dotyczą?) i podmiotowy (kogo dotyczą?) oraz ich cele i wykorzystywane środki (zob. Tabela 2). Zdaniem tego autora polityka socjalna to „przemyślane i realizowane zgodnie z przyjętą procedurą, na podstawie przepisów prawa i określonych funduszy, działania państwa i innych podmiotów,

[3] Przegląd wybranych wątków dyskusji na ten temat, które toczyły się w latach 70. XX w. w środowisku polskich polityków społecznych zawiera artykuł Wacława Szuberta (1980).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tabela 1. Polityka socjalna a polityka społeczna – analiza R. Szarfenberga

	Polityka socjalna	**Polityka społeczna**
Przedmiot	Materialne warunki bytu, konsumpcja towarów i usług, dochody pieniężne, poziom życia	Społeczeństwo, stosunki społeczne, organizacja życia społecznego, jakość życia
Cele	Poprawa materialnych warunków bytu (szczególnie najbiedniejszych), wzrost konsumpcji	Postęp społeczny, równowaga społeczna, porządek społeczny, dobro wspólne, moc narodu, harmonia między celami osobistymi i społecznymi
Środki	Bezekwiwalentne (w tym nieodpłatne) świadczenia społeczne	Instytucjonalizacja, formalizacja i organizowanie warunków życia dla całych zbiorowości, środki: ekonomiczne, prawne, informacyjne, kadrowe
Sposoby działania	Doraźne ratownictwo, interwencja, ochrona za pomocą wytwarzania i rozdzielenia świadczeń społecznych	Perspektywiczne zapobieganie, planowanie, zmienianie struktury społecznej
Adresaci	Grupy słabe względnie (np. pracownicy najemni) lub absolutnie (np. chorzy, bezdomni, niesprawni)	Społeczeństwo jako całość, wszyscy obywatele
Wzajemne relacje między polityką socjalną i polityką społeczną	Rola instrumentalna, środek polityki społecznej, część polityki społecznej, nie powinna dominować nad polityką społeczną	Ogólne cele, wartości, zasady dla m.in. polityki socjalnej, obejmuje politykę socjalną, ale jest też czymś więcej

Źródło: Szarfenberg 2003, s. 36–37.

ukierunkowane na zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz poprawę położenia często marginalizowanych jednostek, grup i społeczności, zmierzające do zapobieżenia problemom społecznym lub ich złagodzenia, najczęściej pod postacią różnorodnych instytucji społecznych, z ich profesjonalnym personelem i infrastrukturą techniczno-organizacyjną" (Piątek 2012, s. 123–124). O „socjalności" polityki decyduje więc charakter niezaspokojonych potrzeb i defaworyzowana pozycja jej adresatów.

Niezależnie od przyjmowanej definicji wśród badaczy przeważa pogląd, że polityka socjalna jest częścią polityki społecznej. Gdy przyjmuje się takie założenie, polityka społeczna obejmuje szerszy – w porównaniu z socjalną – zakres potrzeb

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tabela 2. Cechy konstytutywne polityki społecznej i polityki socjalnej – analiza K. Piątka

Rodzaje cech – pytania	Polityka społeczna	Polityka socjalna
Czego dotyczy?	Kształtuje ogólne warunki pracy i bytu ludności, pożądane struktury społeczne oraz stosunki społeczne (międzyludzkie)	Pomaga w zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych, takich jak: praca, dochód, żywność, mieszkanie, opieka zdrowotna, edukacja, kontakty międzyludzkie itd.
Kogo dotyczy?	Dotyczy wszystkich grup ludności – całego społeczeństwa	Dotyczy przede wszystkim tzw. grup ryzyka socjalnego, czyli osób biednych, chorych, niepełnosprawnych, bezrobotnych, starych oraz żyjących w rodzinach niepełnych, wielodzietnych, patologicznych itd.
Jaki ma cel?	Dąży do zaspokojenia potrzeb ludności na poziomie społecznego optimum	Dąży do wyrównania szans w rozwoju jednostek, rodzin i środowisk oraz do zaspokojenia potrzeb, przynajmniej na poziomie minimum socjalnego
Jakie wykorzystuje środki?	Pełnowymiarowy zestaw: 1) filarów (technik) zabezpieczeniowych: opiekuńczego, ubezpieczeniowego i zaopatrzeniowego; 2) środków: ekonomicznych, prawnych, informacyjnych, kadrowych, przestrzenno-czasowych	Zredukowany i ściśle ukierunkowany (konieczność spełniania określonych kryteriów) zestaw środków. W przypadku zabezpieczenia społecznego, ograniczający się do filarów (technik): opiekuńczego i ubezpieczeniowego

Źródło: Piątek 2012, s. 115–116.

i ma na celu zaspokojenie ich na wyższym (niż polityka socjalna) poziomie, sięga do bogatszego zestawu środków (instrumentów) działania, a ponadto realizuje zarówno cele krótko-, jak i długoterminowe. K. Piątek dodaje, że „nie tylko polityka socjalna jest częścią polityki społecznej, ale: dotyczy niektórych obywateli danego państwa, regionu czy miejscowości, a polityka społeczna wszystkich; nie można sobie wyobrazić celu polityki społecznej (optimum społeczne) bez wcześniejszej realizacji celu polityki socjalnej (minimum socjalne); polityka socjalna może być traktowana jako środek [osiągania celów – B.Sz.-J.] polityki społecznej; polityka socjalna koncentruje się na materialnych warunkach bytu i ładzie socjalnym, natomiast dla polityki społecznej ważne są też potrzeby wyższego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

rzędu i perspektywa ładu społecznego" (Piątek 2012, s. 119). Ten sam autor zwraca ponadto uwagę, że charakter relacji między polityką społeczną a polityką socjalną ma związek z modelem polityki społecznej. Na przykład, w modelu instytucjonalnym polityka socjalna stanowi nieznaczną część polityki społecznej, a w modelu rezydualnym (marginalnym, liberalnym) polityka socjalna wypełnia niemal cały obszar polityki społecznej (Piątek 2012, s. 120–123).

Przytoczone wyżej konceptualizacje pojęcia „polityka socjalna" kładą nacisk na wskazanie jej specyficznych cech na tle polityki społecznej. Nie pozwalają jednak, moim zdaniem, na precyzyjne określenie granic między polityką socjalną a innymi obszarami polityki społecznej. Dla przykładu, nie będzie budziło wątpliwości, że polityką socjalną jest przyznawanie zasiłku ubogim rodzinom osób bezrobotnych czy też dożywianie w szkołach dzieci z biednych rodzin (działania te dotyczą osób w trudnej sytuacji życiowej, zaspokajają podstawowe potrzeby, wsparcie dotyczy sytuacji materialnej). W świetle przedstawionych wyżej kryteriów raczej nie będzie budzić zastrzeżeń stwierdzenie, że rozwój szpitalnictwa nie jest w Polsce elementem polityki socjalnej, gdyż z placówek tych korzystają wszyscy obywatele na podstawie uprawnień o zróżnicowanym charakterze (jedni płacą składkę zdrowotną, inni nie) – nie są to ani tylko biedni, ani tylko chorzy czy niepełnosprawni; ponadto leczenie w szpitalach jest usługą, a nie świadczeniem finansowym lub rzeczowym. Nie jest to więc element polityki socjalnej, ale polityki społecznej. Jednakże, jak mamy w tym kontekście postrzegać np. działalność specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie? Mamy tutaj do czynienia z osobami dotkniętymi społeczną patologią. Bywa, że otrzymują w ośrodkach pomoc materialną, nie płacą za usługi (a zatem można by uznać, że ośrodki te realizują politykę socjalną), ale kluczowa i specyficzna dla tych instytucji jest pomoc psychologiczna i w formie pracy socjalnej, która adresowana jest do osób o różnym statusie materialnym (także dobrym) i zawodowym (często są to osoby pracujące zawodowo, wykonujące satysfakcjonującą je pracę). Czy jest to więc polityka socjalna? Ten przykład pokazuje, że polityka socjalna pozostaje pojęciem nieostrym, gdy przyjmuje się kryteria zaproponowane przez cytowanych wyżej autorów. Trudno w praktyce badawczej poddać to pojęcie niebudzącej wątpliwości operacjonalizacji. W związku z omówionymi wyżej wątpliwościami szukać należy, moim zdaniem, innego sposobu wyróżniania polityki socjalnej z zakresu polityki społecznej. Może nim być odwołanie się do kategorii ryzyk socjalnych i powiązanej z nimi kategorii bezpieczeństwa socjalnego. Wówczas **mianem polityki socjalnej określane byłyby działania służące zapewnianiu bezpieczeństwa socjalnego (rozumianego jako wolność od tzw. starych ryzyk socjalnych, czyli sytuacji i zdarzeń wpływających niekorzystnie na sytuację dochodową osób i rodzin oraz zdolność dorosłych do zarobkowania)**. Środkami zapewniania bezpieczeństwa socjalnego są świadczenia finansowe i rzeczowe, regulacje prawne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

łagodzące skutki wystąpienia ryzyk socjalnych, takie jak np. prawna ochrona lokatorów, ochrona stosunków pracy, udział państwa w egzekwowaniu obowiązku alimentacyjnego oraz usługi społeczne.

Literatura wykorzystana

Auleytner J. (2002), *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*, Warszawa,WSP TWP w Warszawie.

Danecki J. (1980), *O postępie społecznym i polityce społecznej*, w: I. Sieńko (red.), *Rodowód, rozwój i perspektywy polityki społecznej w Polsce,* Warszawa, IPS UW, COM SNP.

Daszyńska-Golińska Z. (1932), *Podstawy teoretyczne polityki społecznej w zarysie*, wyd. 2 uzup., Warszawa, Sekcja Wydawnicza Towarzystwa Bratniej Pomocy Studentów WWP.

Grzybowski S.M. (1948), *Wstęp do nauki polityki społecznej*, Kraków, WSNS TUR w Krakowie.

Krzeczkowski K. (1947), *Polityka społeczna. Wybór pism*, Łódź, Polski Instytut Służby Społecznej.

Piątek K. (2012), *Oblicza polityki społecznej. W kierunku autonomizacji polityki socjalnej,* Toruń, Wydawnictwo Naukowe UMK.

Rajkiewicz A. (1996), *Istota polityki społecznej – wczoraj i dziś*, w: A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski (red.), *Polityka społeczna. Materiały do studiowania,* Warszawa, Interart.

Supińska J. (1991), *Dylematy polityki społecznej,* Warszawa, IPS UW.

Szarfenberg R. (2001), *Polityka socjalna*, w: B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa, IPS UW, ASPRA-JR.

Szarfenberg R. (2003), *Definicje polityki społecznej*, w: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, Warszawa, IPS UW.

Szubert W. (1980), *Teoretyczne problemy polityki społecznej*, „Polityka Społeczna", nr 1.

Szymański A. (1925), *Polityka społeczna,* Lublin, Uniwersytet Lubelski.

Słowa kluczowe: polityka socjalna, polityka społeczna

Artykuły powiązane:
Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne; Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna; Państwo opiekuńcze (welfare state); Polityka publiczna; Obywatelstwo społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Bartosz Pieliński
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Społeczeństwo obywatelskie

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest wieloznaczne. Można wskazywać przynajmniej **dwa źródła jego wieloznaczności**. Pierwszym z nich jest bardzo długa historia idei, które są związane z tym pojęciem. Idee te, rozwijane w obrębie różnych koncepcji filozoficzno-politycznych, ulegały wielu przekształceniom. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest fakt, że poszczególni badacze mogą analizować znacznie różniące się od siebie desygnaty tego pojęcia.

Drugim źródłem wieloznaczności pojęcia społeczeństwa obywatelskiego jest przenikanie się w nim treści deskryptywnych i preskryptywnych. Pojęcie to jest wykorzystywane zarówno do badania funkcjonowania społeczeństwa, jak i do projektowania jego pożądanego kształtu. Bardzo często w tych samych opracowaniach wymiary opisowy i normatywny nakładają się na siebie, co sprawia, że pozornie obiektywny opis stanu społeczeństwa obywatelskiego jest jego ukrytą krytyką. Niejasne znaczenie pojęcia i jego ukryte nacechowanie normatywne powodują, że jest ono traktowane z nieufnością przez wielu badaczy (Kumar 1997; Tamas 1997). Widzą oni w nim element zagrażający klarowności wywodu naukowego.

Spór o genealogię

W polskiej literaturze przedmiotu istnieje spór dotyczący historii pojęcia społeczeństwa obywatelskiego. Z jednej strony prezentowane jest stanowisko, wedle którego termin „społeczeństwo obywatelskie" odsyła nas do refleksji na temat natury życia społecznego, sięgającej swoimi korzeniami czasów starożytnych (Pietrzyk-Reeves 2004). Chociaż owa refleksja jest wewnętrznie bardzo zróżnicowana, to tworzy spójną całość. Z drugiej strony przedstawiane są argumenty przemawiające za tym, że jest to termin stosunkowo nowy, powiązany z epoką ponowoczesną (Załęski 2012). Jego zaś odwołania do wcześniejszych tradycji należy traktować

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

jako uzurpację, a nie ideowe pokrewieństwo. Nie rozstrzygając tego sporu, należy zauważyć, że pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest łączone przez wielu badaczy z kilkoma tradycjami myślenia o porządku społecznym (Szacki 1997, s. 9–14).

Społeczeństwo obywatelskie jest wiązane w pierwszej kolejności ze starożytną wizją życia społecznego. Antyczne rozumienie społeczeństwa obywatelskiego wynikało z postrzegania człowieka jako istoty politycznej (Pietrzyk-Reeves 2004, s. 19–38). Wedle tej koncepcji człowiek najpełniej realizował swoją naturę, aktywnie uczestnicząc w życiu politycznym. Owa aktywność polegała na umiejętności czynnego sprawowania władzy, ale także na gotowości do podporządkowania albo wręcz poświęcenia siebie dla dobra własnej wspólnoty politycznej. Wraz z nastaniem nowoczesności zmienił się dominujący sposób rozumienia natury człowieka, a tym samym jego miejsca w zbiorowości (Pietrzyk-Reeves 2004, s. 57–116). Człowieka zaczęto postrzegać przede wszystkim jako jednostkę – istotę, która u swoich podstaw jest niezależna i jest w stanie samodzielnie określić własne cele i wartości. Buduje ona relacje z innymi ludźmi jedynie po to, aby zaspokajać swoje własne potrzeby. Człowiek funkcjonuje więc w obrębie więzi o charakterze nie tyle wspólnotowym, ile stowarzyszeniowym. Wchodzi w relacje z innymi, nie zatracając swojej odrębności.

Reakcją na powstanie liberalnej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego były narodziny nowoczesnej myśli republikańskiej (Pietrzyk-Reeves 2004, s. 39–50). Autorzy związani z tym nurtem dążą do ponownego powiązania społeczeństwa obywatelskiego z postrzeganiem życia społecznego w kategoriach wspólnoty. Ich zdaniem relacje pomiędzy jednostkami nie powinny być rozumiane jedynie w sensie instrumentalnym – jako środki prowadzące do osiągania celów istotnych dla jednostek. Same relacje pomiędzy jednostkami są bowiem w tym ujęciu uznawane za wartościowe. W myśl tej koncepcji człowiek nie urzeczywistnia swojej wolności tylko poprzez bycie niezależnym od innych, ale również przez fakt aktywnego uczestniczenia w życiu wspólnoty, w życiu politycznym swojego państwa.

Jakkolwiek istotna byłaby różnica w rozumieniu społeczeństwa obywatelskiego występująca pomiędzy liberalizmem a republikanizmem, łączy je pozytywna ocena społeczeństwa obywatelskiego. W koncepcji liberalnej jest to sfera spontanicznych relacji pomiędzy jednostkami, które przyczyniają się do wspólnego dobrobytu. W koncepcji republikańskiej zaś jest to sfera solidarnego współdziałania jednostek umożliwiająca im wyjście poza obręb własnych interesów. Jednakże były i są rozwijane koncepcje, które bardzo krytycznie oceniają zarówno ideę społeczeństwa obywatelskiego, jak i jego realizację (Pietrzyk-Reeves 2004, s. 127–156).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Uniwersalność a partykularność

Odkładając na bok problemy wynikające z interpretacji historii idei społeczeństwa obywatelskiego, należy zwrócić uwagę na kwestie jego obecnego kształtu. Sama idea społeczeństwa obywatelskiego wywodzi się bez wątpienia z tradycji europejskiej. Z tego powodu jedna z kluczowych kwestii związanych ze współczesnym funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego dotyczy jego uniwersalności (Heinrich 2005; Lewis 2002). Czy społeczeństwo obywatelskie jest zjawiskiem spotykanym jedynie w tych społeczeństwach, których podstawowe wzory kulturowe opierają się na wartościach wytworzonych w Europie Zachodniej? Czy też może, niezależnie od swojej genealogii, społeczeństwo obywatelskie jest w stanie rozwijać się w każdej przestrzeni kulturowej? Za pierwszą koncepcją opowiadają się w równym stopniu autorzy wywodzący się z kręgu kultury zachodniej, jak też badacze spoza niego. Ci pierwsi podkreślają niepowtarzalność historycznego doświadczenia krajów europejskich, drudzy zaś wskazują na nieprzystawalność doświadczeń europejskich do praktyk społeczeństw niezachodnich[1].

Istnieją jednak autorzy, którzy są przekonani o tym, że idea społeczeństwa obywatelskiego może się rozprzestrzeniać poza państwami z kręgu kultury europejskiej (Heinrich 2004, s. 11–12). Społeczeństwo obywatelskie w tym ujęciu jest wiązane z rozwojem demokratycznych systemów politycznych i odpowiadających im wzorców życia politycznego. Idea społeczeństwa obywatelskiego jest więc łączona z procesem modernizacji, a także – coraz częściej – globalizacji (Kaldor 2004).

Modernizacja nie musi oznaczać okcydentalizacji. Społeczeństwa, które przyjmują demokratyczne wzorce współżycia, niekoniecznie muszą upodabniać się do społeczeństw zachodnich. Mogą tworzyć własne odmiany porządku demokratycznego, a zatem również własne odmiany społeczeństwa obywatelskiego. W takim jednak przypadku bardzo istotne staje się pytanie o to, do jakiego momentu możemy uznać lokalne permutacje społeczeństwa obywatelskiego za zgodne z jego podstawowym wzorcem.

Powiązania pomiędzy modernizacją a społeczeństwem obywatelskim mają też inny wymiar, bardzo ważny w polskim kontekście. Otóż społeczeństwo obywatelskie jest przez wielu autorów postrzegane jako czynnik wspierający procesy modernizacyjne[2]. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest cenny nie tylko sam w sobie, ale też ze względu na jego wpływ na inne pozytywnie oceniane procesy

[1] Książka pt. *Alternative Conceptions of Civil Society* (Chambers, Kymlicka 2001) zawiera teksty, w których rozpatrywana jest idea społeczeństwa obywatelskiego m.in. w kontekście tradycji judaistycznej, islamskiej oraz konfucjańskiej.

[2] Ten sposób postrzegania społeczeństwa obywatelskiego znalazł swój pełny wyraz w książce Roberta D. Putnama pt. *Budowanie sprawnej demokracji* (1995).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

społeczne. Nie tylko stwarza ludziom możliwość swobodnej ekspresji i zrzeszania się, ale również przyczynia się do lepszego funkcjonowania administracji czy gospodarki. Z tych też powodów rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest, z jednej strony, rozpatrywany jako czynnik sprzyjający rozwojowi społecznemu i gospodarczego, z drugiej zaś – traktowany jako wskaźnik zaawansowania cywilizacyjnego danego kraju.

Problemy operacjonalizacji

Badacze społeczeństwa obywatelskiego mający do czynienia jednocześnie z jego wieloma koncepcjami, jak też z jego wieloma lokalnymi odmianami, starają się jak najszerzej operacjonalizować to pojęcie na swoje potrzeby badawcze. W ten sposób chcą powiedzieć coś o kondycji społeczeństwa obywatelskiego bez konieczności rozstrzygania, która z jego koncepcji jest właściwa.

Być może najbardziej ambitnym programem badawczym mającym na celu zdiagnozowanie stanu społeczeństwa obywatelskiego jest projekt CIVICUS[3]. Celem tego projektu badawczego jest zastosowanie jednej, zunifikowanej metodologii badawczej do zbadania kondycji społeczeństwa obywatelskiego w kilkunastu państwach. Przyjęta w tym projekcie definicja społeczeństwa obywatelskiego opisuje je w możliwie szeroki sposób. Społeczeństwo obywatelskie jest rozumiane jako „sfera instytucji, organizacji i jednostek zlokalizowana pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w obrębie której ludzie zrzeszają się (*associate*) dobrowolnie dla realizacji wspólnych interesów" (Anheier 2004, s. 22). Taka definicja społeczeństwa obywatelskiego w przekonaniu jej zwolenników nie rozstrzyga sporów na temat natury społeczeństwa obywatelskiego, ale pomimo to pozwala je poddać empirycznej obserwacji. W tym ujęciu społeczeństwo obywatelskie rozumiane jest jako arena, na której ludzie spotykają się, aby dyskutować, spierać się, zrzeszać i w ten sposób wpływać na szerszy zakres życia społecznego (Heinrich 2004, s. 13–14). Należy również dodać, że tego rodzaju konceptualizacja pojęcia społeczeństwa obywatelskiego zakłada, że jest to żywa idea. Refleksja nad tym, czym jest społeczeństwo obywatelskie, wcale nie jest zakończona. Zarówno sama idea, jak też jej emanacje cały czas ulegają przemianie (Heinrich 2004; Kaldor 2004, s. 1–14).

Na gruncie polskim w podobny sposób do problemu konceptualizacji społeczeństwa obywatelskiego podchodzą Piotr Gliński i Jan Herbst (Gliński 2000; Herbst 2005). Nie dążą do wskazania jego jednoznacznej definicji, lecz do jedno-

[3] CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation. Zob. http://civicus.org [dostęp: 20.06.2016].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

czesnego zoperacjonalizowania kilku jego wizji. Gliński oraz nawiązujący do jego prac Herbst stwierdzają zgodnie, że obecnie dyskusja koncentrująca się wokół istoty społeczeństwa obywatelskiego jest prowadzona na dwóch płaszczyznach (Herbst 2005, s. 80). Pierwsza dotyczy tego, na jakim poziomie życia społecznego zaczyna się społeczeństwo obywatelskie. Czy społeczeństwo obywatelskie zaczyna się już na poziomie jednostek i jest związane z ich postawą oraz prawami? Czy też o społeczeństwie obywatelskim możemy mówić dopiero w kontekście relacji, jakie występują pomiędzy poszczególnymi jednostkami? Druga płaszczyzna odnosi się do problemu niezależności społeczeństwa obywatelskiego. W jakim stopniu powinno ono być niezależne w swoich działaniach od wpływu innych instytucji? Herbst, nakładając na siebie te dwie płaszczyzny, uzyskuje cztery sposoby rozumienia i interpretacji społeczeństwa obywatelskiego (Herbst 2005, s. 81–82): model obywatelski, model stowarzyszeniowy, model mobilizacyjny i model wspólnotowy. W każdym z tych modeli w inny sposób łączą się wątki związane z poziomem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego oraz te związane z zakresem jego niezależności.

Gliński w innej swej pracy (2006) podaje kilkanaście kryteriów, jakie powinno spełniać społeczeństwo obywatelskie. Jest to gradacyjna operacjonalizacja społeczeństwa obywatelskiego, czyli zakładająca, że nie każde społeczeństwo musi spełniać wszystkie te kryteria, aby mogło zostać uznane za obywatelskie. Natomiast badanie tego, jakie kryteria dane społeczeństwo spełnia, pozwala na diagnozowanie zarówno rodzaju, jak i jakości tego społeczeństwa obywatelskiego. Można zatem stwierdzić, że w badaniach nie tylko odpowiada się na pytanie, czy społeczeństwo obywatelskie istnieje, czy też nie, oraz w jakiej jest ono kondycji, ale także określa się, z jakim rodzajem społeczeństwa obywatelskiego mamy do czynienia.

Fakt, że badacze społeczeństwa obywatelskiego są otwarci na diagnozowanie jego różnych form, powoduje, iż stosują oni bardzo wiele wskaźników. Odnoszą się one do szerokiego zakresu cech życia społeczno-politycznego. Dla przykładu w *Diagnozie Społecznej*, w jej części poświęconej społeczeństwu obywatelskiemu podejmowane są takie zagadnienia, jak: postawy i relacje społeczne, umiejętności obywatelskie, kapitał społeczny, aktywność osób w podeszłym wieku, identyfikacja i aktywność polityczna oraz stosunek do instytucji finansowych (Czapiński 2013a, 2013b, 2013c; Czapiński, Błędowski 2013; Sułek 2013; Szumlicz 2013). W podobny, choć o wiele bardziej uporządkowany sposób patrzą na społeczeństwo obywatelskie badacze związani z projektem CIVICUS. Definiując społeczeństwo obywatelskie jako arenę dobrowolnej aktywności obywateli, badacze ci analizują cztery aspekty – czy też wymiary – społeczeństwa obywatelskiego: jego wewnętrzną strukturę, wartości wyrażane w jego obrębie, jego otoczenie oraz jego wpływ na inne wymiary życia społecznego (Heinrich 2004, s. 17). Także w przypadku typologii Herbsta badanie społeczeństwa obywatelskiego opiera się na diagnozowaniu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

jego dwóch wymiarów: stopnia sformalizowania oraz stopnia jego autonomii w stosunku do innych aspektów życia społeczno-ekonomicznego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że zarówno sama idea społeczeństwa obywatelskiego, jak i wielowymiarowy sposób jej konceptualizacji sprawiają, iż jest ona spokrewniona z wieloma innymi pojęciami często stosowanymi w naukach społecznych. Jeżeli rozpatrujemy społeczeństwo obywatelskie w kategoriach indywidualnych działań, nawiązujemy do pojęcia postawy obywatelskości czy też obywatelstwa (Raciborski 2011). Kiedy z kolei rozpatrujemy społeczeństwo obywatelskie w kategoriach dobrowolnych interakcji międzyludzkich, odwołujemy się do problematyki więzi społecznych czy też kapitału społecznego (Theiss 2007). Rozpatrując zaś bardziej ustrukturalizowane formy uwidaczniania się społeczeństwa obywatelskiego, wchodzimy w obszar teorii organizacji (Bills 2010).

„Złe" społeczeństwo obywatelskie

Rozpatrując kwestie dotyczące różnych rodzajów społeczeństwa obywatelskiego, nie można nie odnieść się do kwestii możliwości istnienia „złego" społeczeństwa obywatelskiego (Chambers, Kopstein 2001). Jak wspomniano na początku artykułu, społeczeństwo obywatelskie jest zazwyczaj kojarzone z czymś pozytywnym. Warto się jednak zastanowić, czy możliwy jest taki rozwój społeczeństwa obywatelskiego, który uznalibyśmy za niewskazany.

Społeczeństwo obywatelskie lub jego poszczególne elementy mogą być utożsamiane z czymś złym i szkodliwym przez autokratycznych polityków, widzących w nim/nich wyraz „obcych wpływów", bądź przez polityków bardzo sceptycznie podchodzących do koncepcji liberalno-demokratycznego porządku. To pejoratywne nastawienie do społeczeństwa obywatelskiego wydaje się wiązać z ogólną negatywną oceną możliwości istnienia sfery niezależnej i dobrowolnej aktywności obywateli, która sama w sobie jest postrzegana negatywnie (Pehe 1994) lub też jako sfera znajdująca się pod kontrolą sił zewnętrznych (Ostroukh 2012). W takich koncepcjach społeczeństwo obywatelskie jest ułudą. Jego wyrażone publicznie wartości i cele są jedynie zasłoną skrywającą zupełnie odmienne, często brutalne realia życia społecznego (Mamdani 1996). Z kolei autorów, którzy pozytywnie oceniają istnienie społeczeństwa obywatelskiego, można podzielić na dwie grupy – tych, dla których istnienie „złych" elementów społeczeństwa obywatelskiego jest trudne do zaakceptowania, oraz tych, dla których istnienie owych elementów jest czymś naturalnym.

Odrzucenie istnienia złych elementów społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z bardzo silnym powiązaniem idei społeczeństwa obywatelskiego ze sferą normatywną. W takim ujęciu dystynktywną cechą społeczeństwa obywatelskiego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

jest realizacja określonych wartości. Najczęściej tymi wartościami są wspólne dobro i demokracja. Przyjmując takie założenie, trudno jest uznać za elementy społeczeństwa obywatelskiego ruchy czy też organizacje, które nawołują np. do nienawiści rasowej. Prowadzi to także do postrzegania społeczeństwa obywatelskiego jako przestrzeni, w której nie pojawiają się negatywnie oceniani aktorzy społeczni. Działając bowiem wbrew wartościom reprezentatywnym dla społeczeństwa obywatelskiego, wykluczają się z jego obrębu. Zupełnie inny obraz uzyskujemy wtedy, kiedy odchodzimy od normatywnego definiowania społeczeństwa obywatelskiego.

W przywoływanym już projekcie CIVICUS społeczeństwo obywatelskie jest rozumiane jako arena swobodnych interakcji obywateli. W takim przypadku w obrębie społeczeństwa obywatelskiego mogą funkcjonować ruchy społeczne, które będą oceniane przez większość ludzi negatywnie. Te ruchy mogą się wręcz odwoływać do wartości znajdujących się w całkowitej sprzeczności z wartościami, na których opiera się samo społeczeństwo obywatelskie, np. mogą dążyć do budowy autorytarnych reżimów politycznych. Jednakże w żaden sposób ruchów tych nie można wykluczyć z obrębu społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ są tworzone dobrowolnie w sferze życia publicznego.

Społeczeństwo obywatelskie a polityka społeczna

Relacje między społeczeństwem obywatelskim a polityką społeczną zostały najdokładniej opisane na przykładzie relacji pomiędzy polityką społeczną a najbardziej sformalizowaną częścią społeczeństwa obywatelskiego, tj. **organizacjami trzeciego sektora**. Organizacje społeczne, czyli organizacje nakierowane na świadczenie dobra wspólnego, zaspokajanie potrzeb własnych członków oraz na wykorzystywanie różnych form nacisku dla promocji interesów własnych członków, od zawsze stanowiły element polityki społecznej (Leś 2000, s. 18). Ludzie z dawien dawna zrzeszali się, aby wspólnie stawić czoła różnego rodzaju, używając współczesnego terminu, ryzykom socjalnym. Dopiero narodziny nowoczesnego państwa i powstanie państwa opiekuńczego (*welfare state*) spowodowały, że znaczna część funkcji pełnionych do tej pory przez organizacje społeczne została przejęta przez administrację publiczną. Z tego powodu przez długi czas badacze koncentrowali się przede wszystkim na funkcjonowaniu państwa. Jednakże pod wpływem przekształceń zachodzących od końca lat 70. XX w. we współczesnym państwie opiekuńczym, ponownie zaczęło wzrastać zainteresowanie organizacjami trzeciego sektora.

W literaturze przedmiotu wypracowywane są obecnie koncepcje wskazujące na doniosłe znaczenie organizacji trzeciego sektora we współczesnej polityce

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

społecznej. Rozwijana jest chociażby koncepcja **wielosektorowej polityki społecznej** (Grewiński 2009) czy też koncepcja opiekuńczego społeczeństwa (*welfare society*), które ma zająć miejsce państwa opiekuńczego (Rodger 2000). Argumenty przemawiające za potrzebą angażowania organizacji trzeciego sektora w funkcjonowanie polityki społecznej można także odnaleźć w obrębie bardzo różnych wizji polityki społecznej. Z jednej strony chociażby w ramach teorii New Public Management, z drugiej zaś – w ramach społecznej nauki Kościoła katolickiego odwołującej się do zasady subsydiarności. Jednakże nie należy zapominać o głosach krytycznych wobec powszechnego włączania organizacji trzeciego sektora w działania w obszarze polityki społecznej (Szarfenberg 2008, s. 226–233).

Obecnie zaczyna się dostrzegać rolę organizacji trzeciego sektora nie tylko jako dostawcy usług socjalnych, czy też społecznych, ale jako podmiotu wpływającego na kształt samej polityki społecznej. Analizowanych jest wiele form relacji pomiędzy organizacjami trzeciego sektora a administracją publiczną (Pieliński 2010). Rozwijana jest również koncepcja **koprodukcji**, która wskazuje na znaczenie organizacji trzeciego sektora zarówno w kształtowaniu polityki społecznej, jak i w zarządzaniu nią oraz w jej bezpośredniej realizacji (Pestoff 2008). Pojawiają się również prace, których autorzy sygnalizują, że organizacje trzeciego sektora są też wykorzystywane do demontażu państwa opiekuńczego, a nie do jego ulepszenia. Zgodnie z tą interpretacją, „uobywatelnienie" polityki społecznej ma prowadzić do osłabiania systemu zabezpieczenia społecznego (Załęski 2012).

Znaczenie organizacji trzeciego sektora nie powinno jednak przesłaniać faktu, że stanowią one tylko jeden z wielu elementów społeczeństwa obywatelskiego. Równie ważne są mniej sformalizowane formy aktywności ludzi w obszarze, który nazywamy społeczeństwem obywatelskim. Te mniej sformalizowane formy aktywności też mają swoje związki z polityką społeczną. W tym miejscu można przywołać rolę **ruchów społecznych** w mobilizowaniu opinii publicznej do uznawania różnych zjawisk za problemy społeczne lub też ich rolę w zmianie dotychczasowego podejścia do tychże problemów (Benford, Snow 2000).

Jeszcze w nieco inny sposób wygląda relacja pomiędzy polityką społeczną a społeczeństwem obywatelskim, kiedy to drugie zjawisko rozpatrujemy jako zestaw **indywidualnych postaw i działań.** Wtedy analizie poddawany jest związek pomiędzy działaniami i postawami ludzi a jakością instytucji wdrażających programy polityki społecznej. Jest to tematyka bliska badaniom nad **kapitałem społecznym**, w których analizuje się relacje pomiędzy tymże kapitałem a funkcjonowaniem administracji publicznej.

* * *

Społeczeństwo obywatelskie jest pojęciem odnoszącym się do dobrowolnych działań ludzi podejmowanych w sferze, która rozciąga się pomiędzy państwem,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

rynkiem a rodziną. Nie ma zgodności co do dokładnej natury tych działań oraz dokładnych granic sfery ich występowania. Sposób bowiem, w jaki postrzegamy społeczeństwo obywatelskie, jest determinowany zarówno przez różne koncepcje badawcze, jak i różne koncepcje normatywne. Społeczeństwo obywatelskie jest w równym stopniu pojęciem deskryptywnym, co normatywnym.

Wieloznaczność pojęcia społeczeństwa obywatelskiego powoduje, że jest ono w różnoraki sposób operacjonalizowane. Obecnie w badaniach empirycznych wydaje się dominować taki sposób patrzenia na społeczeństwo obywatelskie, który umożliwia uchwycenie jego różnych form. Badając więc społeczeństwo obywatelskie, chcemy nie tylko zgromadzić dane na temat jego stanu, lecz także rozpoznać jego formę.

Należy również zauważyć, że w obrębie literatury dotyczącej społeczeństwa obywatelskiego wątki związane z polityką społeczną są słabo rozwinięte – z wyjątkiem obszaru badań nad organizacjami trzeciego sektora. Analizy dotyczące roli organizacji trzeciego sektora w systemie zabezpieczenia społecznego w nieznacznym też stopniu przekładają się na konceptualizację samego pojęcia społeczeństwa obywatelskiego. Ten stan rzeczy powoduje, że refleksja nad socjalnymi, czy też społecznymi, funkcjami społeczeństwa obywatelskiego realizowanymi poza organizacjami trzeciego sektora nie jest w istotny sposób rozwinięta.

Literatura wykorzystana

Anheier H. (2004), *Civil Society. Measurement, Evaluation, Policy*, London, Earthscan.

Benford R.D., Snow D.A. (2000), *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment*, „Annual Review of Sociology", vol. 26.

Bills D. (2010), *Towards a Theory of Hybrid Organizations*, w: D. Bills (red.), *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for Practice, Theory and Policy*, Houndmills, Palgrave Macmillan.

Chambers S., Kopstein J. (2001), *Bad Civil Society*, „Political Theory", vol. 29, nr 6.

Chambers S., Kymlicka W. (red.) (2002), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton, Princeton University Press.

Czapiński J. (2013a), *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Postawy i relacje społeczne*, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics", vol. 7.

Czapiński J. (2013b), *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Kapitał społeczny*, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics", vol. 7.

Czapiński J. (2013c), *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Identyfikacja i aktywność polityczna*, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics", vol. 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Czapiński J., Błędowski P. (2013), *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Aktywność i jakość życia osób w podeszłym wieku*, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics", vol. 7.

Gliński P. (2000), *O pewnych aspektach obywatelskości*, w: H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Jak żyją Polacy*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.

Gliński P. (2006), *Operational Model of Civil Society*, w: D. Gawin, P. Gliński (red.), *Civil Society in the Making*, Warszawa, IFiS Publishers.

Grewiński M. (2009), *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Heinrich V.F. (2004), *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide. A Project Description of the CIVICUS Civil Society Index: A Participatory Needs Assessment and Action-Planning Tool for Civil Society*, Johannesburg, CIVICUS.

Heinrich V.F. (2005), *Studying Civil Society Across the World: Exploring the Thorny Issues of Conceptualization and Measurement*, „Journal of Civil Society", vol. 3, nr 1.

Herbst J. (2005), *Oblicza społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Kaldor M. (2004), *Global Civil Society. An Answer to War*, Maiden, Polity Press.

Kumar K. (1997), *Społeczeństwo obywatelskie: rozważania na temat użyteczności historycznego terminu*, w: J. Szacki (red.), *Ani książę, ani kupiec: obywatel*, Kraków, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.

Leś E. (2000), *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działania organizacji społecznych*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Lewis D. (2002), *Civil Society in African Contexts: Reflections on the Usefulness of a Concept*, „Development and Change", vol. 33, nr 4.

Mamdani M. (1996), *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, Princeton University Press.

Ostroukh A. (2012), *Russia's Putin signs NGO „foreign agents" law*, Reuters, http://www.reuters.com/article/2012/07/21/us-russia-putin-ngos-idUSBRE86K05M20120721 [dostęp: 04.08.2015].

Pehe J. (1994), *Civil society at issue in the Czech Republic*, „RFE/RL Research Report", vol. 32, nr 3.

Pestoff V. (2008), *A Democratic Architecture for the Welfare State*, London & New York, Routledge.

Pieliński B. (2010), *Państwo, rynek i organizacje trzeciego sektora w społeczeństwie postindustrialnym. Przegląd koncepcji i synteza dorobku*, w: E. Leś (red.), *Analiza porównawcza modeli współpracy administracji publicznej z organizacjami not for profit w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa, Collegium Civitas, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Pietrzyk-Reeves D. (2004), *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Putnam R.D. (1995), *Budowanie sprawnej demokracji. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Kraków, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.

Raciborski J. (2011), *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Rodger J.J. (2000), *From a Welfare State to a Welfare Society*, Houndmills, Palgrave Macmillan.

Sułek A. (2013), *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenie, działania dla społeczności i kompetencje obywatelskie*, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics", vol. 7.

Szacki J. (red.) (1997), *Ani książę, ani kupiec: obywatel*, Kraków, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.

Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.

Szumlicz T. (2013), *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Stosunek do instytucji finansowych*, w: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economics", vol. 7.

Tamas G. (1997), *Rozprawa o społeczeństwie obywatelskim*, w: J. Szacki (red.), *Ani książę, ani kupiec: obywatel*, Kraków, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak.

Theiss M. (2007), *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Toruń, Wydawnictwo Adam Marszałek.

Załęski P. (2012), *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*, Toruń, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, historia idei społeczeństwa obywatelskiego, konceptualizacje społeczeństwa obywatelskiego, „złe" społeczeństwo obywatelskie, polityka społeczna, organizacje trzeciego sektora

Artykuły powiązane:
Koprodukcja; Governance; Obywatelstwo społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

CZĘŚĆ II
CELE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tomasz Mering
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Aktywizacja i pojęcia pokrewne

Pojęcie „aktywizacja" (oraz jego pochodne: **aktywizująca polityka społeczna**, **państwo aktywizujące**, **aktywna integracja**) jest jednym z podstawowych terminów pojawiających się w debacie na temat kondycji współczesnych państw dobrobytu, jednak jest ono też różnie rozumiane. Zróżnicowanie to wynika z odmiennych podejść teoretycznych reprezentowanych przez poszczególnych uczestników prowadzonego dyskursu, a także z wielowymiarowości samego zjawiska. Reformy aktywizujące były wprowadzane pod rozmaitymi szyldami i hasłami (np. *welfare-to-work* w Stanach Zjednoczonych, Hartz Reforms w Niemczech) oraz z wykorzystaniem nowych instrumentów (np. *jobseeker's allowance* w Wielkiej Brytanii, *revenu minimum d'insertion* we Francji), co sprawia trudności przy próbie stworzenia syntetycznej definicji. Z pewnością aktywizacja jest więc przedmiotem dyskursu politycznego, głęboko osadzonym w warstwie językowej (por. slogany Partii Pracy w Wielkiej Brytanii: „a hand up, not a hand out" czy „work is the best route out of poverty"), która nadaje pojęciom określone znaczenia i oceny, tym samym wpływając na postrzeganie w sposób wartościujący procesów zachodzących na rynku pracy. Dla niektórych jest ona doktryną polityki społecznej, stanowiącą zbiór założeń teoretyczno-normatywnych określających współczesne *welfare states*. W tym kontekście część autorów określa aktywizację jako nowy model polityki społecznej lub nawet całościowy paradygmat, w którego ramach postrzega się „na nowo" rolę polityki społecznej w zapewnianiu indywidualnego dobrobytu jednostkom (czasami w literaturze przedmiotu pojawia się termin „aktywna polityka społeczna", jednak jest to pleonazm, gdyż trudno sobie wyobrazić politykę, która nie byłaby aktywna, tj. nie polegałaby na działaniu). Z kolei dla części autorów aktywizacja jest bieżącą strategią, pozwalającą dostosować się państwom typu *welfare state* do warunków konkurencji w zglobalizowanym świecie. W efekcie aktywizacja jest słowem, które bywa używane w bardzo różnych – a czasem nawet sprzecznych – znaczeniach.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Zakres pojęcia „aktywizacja”

Wspólnym elementem reform aktywizacyjnych jest wprowadzenie instrumentów wsparcia na rynku pracy, które mają zachęcać jednostki do aktywności zawodowej (i społecznej) oraz pomagać w uzyskaniu samodzielności ekonomicznej. Pomoc ma tutaj charakter warunkowy, a jej przyznanie jest uzależnione od spełnienia określonych wymagań. W przypadku ich niespełnienia pojawiają się sankcje, włącznie z utratą prawa do otrzymywania zasiłku. Stopień warunkowości programów aktywizujących jest różny w poszczególnych państwach. W skrajnych przypadkach może prowadzić do erozji systemu, w którym świadczenia społeczne były wcześniej przyznawane zgodnie z kryterium potrzeb (np. zasiłki pomocy społecznej) czy sytuacji rodzinnej (zasiłki i świadczenia rodzinne) (Brodkin 2015, s. 1).

Sednem podejścia aktywizującego jest więc ścisłe powiązanie przyjętego systemu zabezpieczenia społecznego z uczestnictwem w rynku pracy. Reformy przeprowadzone w ostatnich dwóch dekadach nie tylko doprowadziły do przebudowy dotychczasowych schematów wsparcia dochodowego i pomocy, ale również spowodowały szeroką transformację polityki podatkowej i wielu dziedzin polityki społecznej (np. polityki rynku pracy czy pomocy społecznej). Podejście aktywizujące nie ogranicza się więc tylko do reformy programów wsparcia dla osób bezrobotnych, będąc tym samym kategorią szerszą od tradycyjnych aktywnych programów rynku pracy. Podejście aktywizacyjne łączy w sobie następujące elementy: a) systemy świadczeń społecznych (zasiłki dla osób bezrobotnych, świadczenia społeczne dla ludności znajdującej się w wieku zdolności produkcyjnej, w tym np. dla osób niepełnosprawnych i rodzin); b) systemy emerytalne (w tym przede wszystkim ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę); c) aktywne programy rynku pracy (w tym usługi i działania rynku pracy); d) polityki zasiłkowo-podatkowe i społeczne, których celem jest zwiększenie opłacalności wykonywania płatnego zatrudnienia (ang. *making work pay*) (Barbier 2005, s. 7).

Z punktu widzenia jednostek, programy aktywizujące oznaczają system pozytywnych i negatywnych bodźców, które mają zachęcać do aktywności zawodowej oraz zniechęcać do życia ze środków pochodzących ze świadczeń socjalnych. Do utrudnień z reguły zalicza się: obniżanie wysokości świadczeń z tytułu bezrobocia oraz ograniczanie maksymalnego okresu wypłacania zasiłków; stosowanie ściślejszych kryteriów dotyczących oceny ofert pracy pod kątem kwalifikacji i predyspozycji osób bezrobotnych (oraz wprowadzanie surowych sankcji za odmowę ich przyjęcia); nałożenie na osoby bezrobotne nowych zobowiązań, takich jak konieczność częstszego potwierdzania w urzędzie zdolności do pracy; obowiązek uczestnictwa w programach aktywnej polityki rynku pracy oraz konieczność podpisywania indywidualnych umów aktywizacyjnych. Z kolei system zachęt obejmuje rozszerzony zestaw klasycznych instrumentów aktywnych polityk rynku pracy;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

należą do nich usługi rynku pracy (informacja, pośrednictwo pracy, wsparcie indywidualne) oraz działania (m.in. szkolenia, wspieranie zatrudnienia, tj. wprowadzanie zachęt do podejmowania pracy zarobkowej, oraz wspieranie tworzenia nowych przedsiębiorstw). Wśród nowych zachęt do podejmowania pracy zarobkowej wymienia się z reguły mechanizmy finansowe (w tym m.in. świadczenia dla osób uzyskujących minimalne wynagrodzenie oraz ulgi i kredyty podatkowe), a także usługi społeczne (np. indywidualne wsparcie psychologiczne i terapeutyczne czy opieka nad dziećmi pracujących rodziców) (Eichhorst, Konle-Seidl 2008, s. 6). Zasadniczo więc polityka aktywizująca powinna zwiększać możliwość podejmowania indywidualnych wyborów przez przyznanie osobom bezrobotnym i nieaktywnym ekonomicznie szerokiego wsparcia w postaci usług społecznych oraz wsparcia dochodowego (w tym świadczeń aktywizacyjnych, zatrudnienia subsydiowanego itd.).

Z punktu widzenia systemowego, aktywizacja zabezpieczenia społecznego polega na realizacji programów usługowych oraz udzielaniu wsparcia dochodowego na rzecz ludności znajdującej się w wieku zdolności do pracy, w związku z podejmowaniem przez nią (przynajmniej prób) aktywizacji zawodowej. Aktywizacyjny wymiar wynika również z przyjętych mechanizmów finansowych i alokacyjnych, które mają sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy (Barbier 2005, s. 8). Należy jednocześnie podkreślić, że aktywizacja została tu przedstawiona w ujęciu społeczno-ekonomicznym, a nie legislacyjnym, gdyż w większości krajów Europy Zachodniej termin ten nie jest zdefiniowany w istniejącym ustawodawstwie. Tak jest również w Polsce, ponieważ w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. mowa jest jedynie o formach aktywizacji zawodowej, programach aktywizacji (i integracji), podczas gdy sam termin „aktywizacja" nie został zdefiniowany.

Aktywizacja jako strategia i doktryna

Podstawowe pytanie (niezależnie od tego, czy traktujemy aktywizację jako realizowaną *ad hoc* strategię czy też jako doktrynę polityki społecznej) dotyczy ostatecznego celu aktywizacji. Może być ona rozumiana jako wprowadzanie warunków ograniczających dostęp do świadczeń społecznych bądź jako reformy, których celem jest inkluzja społeczno-ekonomiczna grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. W pierwszym ujęciu osoby bezrobotne są niejako wypychane na rynek pracy, nawet jeśli oferowana praca nie odpowiada w pełni ich oczekiwaniom i aspiracjom, a nawet – nie gwarantuje dostatecznego dochodu. Proces ten został określony przez Paula Piersona jako **rekomodyfikacja** i stanowi

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

przeciwieństwo komodyfikacji, terminu użytego przez Gøstę Esping-Andersena do opisania stanu, w którym pewne dobra czy usługi są świadczone w ramach przysługujących ludziom praw, a zatem wtedy, gdy są oni w stanie utrzymywać się, nie wchodząc na rynek (Esping-Andersen 1990, s. 21–22). Rekomodyfikacja jest traktowana przez Piersona jako jeden z trzech podstawowych trendów charakterystycznych dla współczesnych państw dobrobytu (pozostałe dwa to ograniczanie kosztów [ang. *cost containment*] oraz dostosowanie polityki społecznej do wymagań zglobalizowanej gospodarki [ang. *recalibration*]) (Pierson 2001, s. 423–425). Według Piersona rekomodyfikujący efekt jest widoczny w programach mających na celu zwiększenie bodźców do podejmowania płatnej pracy, realizowanych np. w Holandii (reforma systemu wspierania osób niepełnosprawnych) czy w Stanach Zjednoczonych (inauguracja programu wsparcia dla rodzin – Temporary Assistance to Needy Families [TANF]). Jednocześnie autor ten przestrzegał przed nadmiernym uproszczeniem, polegającym na utożsamianiu wszystkich reform aktywizacyjnych z projektem rekomodyfikacji, wskazując, że jest to kwestia, która powinna być szczegółowo analizowana w ramach badań nad poszczególnymi politykami aktywizacyjnymi (Pierson 2001, s. 423).

Wspomniany dylemat (rekomodyfikacja *versus* inkluzja społeczna) jest widoczny w koncepcji aktywizacji sformułowanej w ramach strategii Unii Europejskiej. Otóż w 1997 r. została zainaugurowana Europejska Strategia Zatrudnienia, która wprawdzie nie stanowiła części *acquis communautaire* (a więc nie miała możliwości oddziaływania na systemy prawne państw członkowskich), to jednak okazała się istotnym projektem politycznym, wpływającym na krajowe polityki aktywizacji za pomocą rekomendacji i wytycznych w ramach tzw. otwartej metody koordynacji (OMK; ang. *open method of coordination*). Strategia ta opierała się na czterech celach głównych (tzw. filarach), jednak pierwszy z nich – *employability* (zwiększanie szans i rozszerzenie możliwości uzyskania pracy [tłum. za: Anioł 2003, s. 125]) – miał charakter nadrzędny wobec trzech pozostałych (Dean i in. 2005, s. 4)[1]. Zwrot w kierunku *employability* jest sygnalizowany przez zwiększenie znaczenia przyznanego aktywizacji zawodowej w politykach państw członkowskich UE przy jednoczesnym podkreślaniu warunkowości wsparcia udzielanego osobom bezrobotnym (por. Regent 2003). Tym samym realizowane programy miały efekt rekomodyfikujący (Dean i in. 2005, s. 6) w tym sensie, że były skierowane na przywrócenie na rynek pracy osób, które – ze względu np. na wiek, stopień niepełnosprawności lub sytuację rodzinną – nie były dotąd adresatami polityk rynku pracy.

Rekomodyfikacja nie jest jednak jedynym paradygmatem strategii unijnych, o czym świadczą dokumenty programowe opracowane na potrzeby OMK

[1] Pozostałe filary to *entrepreneurship* (pobudzanie przedsiębiorczości), *adaptability* (wspieranie procesów dostosowawczych w przedsiębiorstwach oraz wśród ich pracowników) i *equal opportunities* (umacnianie polityki równości szans); por. Anioł 2003, s. 125–126.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

w zakresie zabezpieczenia społecznego i **integracji społecznej** (ang. *open method of coordination on social protection and social integration*), proklamowanej na szczycie Rady Europejskiej w Göteborgu w 2001 r.[2] W ramach społecznej OMK pojawiło się pojęcie aktywnej integracji, rozumianej jako całościowa strategia, która łączy zapewnienie osobom bezrobotnym dochodu na poziomie wystarczającym do godnego życia z możliwością pracy lub szkoleń zawodowych, umożliwiających kontakt z rynkiem pracy oraz lepszy dostęp do usług (Komisja Europejska 2007, s. 1). Aktywna integracja nie ma charakteru rekomodyfikującego, gdyż zawiera komponent wsparcia dochodowego (na odpowiednim poziomie) oraz nie podkreśla warunkowości udzielanego wsparcia. Jest to jeszcze bardziej widoczne, jeśli spojrzymy na całość działań proklamowanych w otwartej metodzie koordynacji polityki społecznej w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, w której postuluje się „zagwarantowanie wszystkim dostępu do zasobów, praw oraz usług niezbędnych do aktywnego udziału w życiu społeczeństwa; zapobieganie i przeciwdziałanie wykluczeniu oraz zwalczanie wszystkich form dyskryminacji prowadzących do wykluczenia" (Komisja Europejska 2008, s. 11). Zapewnienie aktywnej integracji społecznej ma polegać na promowaniu udziału w rynku pracy oraz walce z ubóstwem i wykluczeniem, co łączy wspomnianą kategorię z pojęciem inkluzji społecznej grup znajdujących się poza głównym nurtem życia społecznego i gospodarczego.

Wspomniana dychotomia jest również widoczna w Strategii Europa 2020. Z jednej strony wśród jej celów wymieniono zwiększenie poziomu zatrudnienia (co w logiczny sposób pociąga za sobą konieczność wdrażania reform rekomodyfikujących, w ramach których obowiązek poszukiwania pracy został narzucony części osób uznawanych wcześniej za niezdolne do pracy, a tym samym – nieaktywne ekonomicznie), z drugiej zaś – mówi się w niej o ograniczeniu sfery ubóstwa, czego nie da się osiągnąć bez kompleksowego wsparcia udzielanego osobom wykluczonym społecznie (tj. bez aktywnej integracji).

Modele aktywizacji

Zróżnicowanie istniejących polityk aktywizujących skłaniało badaczy do podejmowania prób tworzenia modeli i ujęć systemowych. W klasyfikacjach odwoływano się do modeli polityki społecznej według typologii Esping-Andersena, wskazując, że polityki aktywizacji realizowane w państwach europejskich nie

[2] Metoda ta stanowiła dopełnienie dominującej strategii lizbońskiej, wprowadzając wątki społeczne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

podlegają konwergencji, a wręcz przeciwnie – stanowią odmienne typy, oparte na przeciwstawnych założeniach. Część autorów podważa ten argument, uważając, że – pomimo niewątpliwych różnic instytucjonalnych – polityki aktywizujące wykazują wiele cech wspólnych. Poniżej przedstawiono pokrótce kilka ujęć modelowych oraz argumenty przemawiające za konwergencją.

Jedna z pierwszych prób ujęcia modeli polityk aktywizujących została sformułowana na podstawie analizy praw i obowiązków beneficjentów pomocy społecznej w 15 państwach europejskich przez Ivara Lødemela i Heather Trickey (por. Lødemel, Trickey 2000, za: Eichhorst, Konle-Seidl 2008, s. 7). Autorzy ci wyróżnili dwa szerokie typy polityk, których celem była aktywizacja zawodowa osób otrzymujących świadczenia społeczne: a) podejście wskazujące na przyznanie prymatu integracji zawodowej, zgodnie z anglosaską zasadą *work-first* („przede wszystkim praca"); b) ujęcie skandynawskie, bazujące na koncepcji rozwoju zasobów ludzkich. Rozwinięciem tej typologii jest zdefiniowanie modelu liberalnego i uniwersalistycznego przez Jeana Claude'a Barbiera (2005, s. 8–9). Model liberalny jest charakteryzowany przez rezydualne państwo opiekuńcze, podkreślające konieczność ponoszenia indywidualnej odpowiedzialności jednostek za swój los i gwarantujące jedynie minimalne wsparcie dochodowe. Celem polityk aktywizujących jest skłonienie ludności nieaktywnej zawodowo do poszukiwania zatrudnienia, co jest osiągane przy wykorzystaniu kombinacji instrumentów, na które składają się sankcje, usługi rynku pracy (informacja, poradnictwo zawodowe oraz pośrednictwa pracy) i krótkookresowe szkolenia zawodowe. Model uniwersalistyczny jest charakteryzowany przez znacznie bardziej hojny system świadczeń społecznych oraz przez większe zaangażowanie instytucji publicznych w promocję zatrudnienia. W przeciwieństwie do modelu liberalnego, w którym kładzie się nacisk przede wszystkim na sankcje, model uniwersalistyczny może być określony jako dwustronny, gdyż ostateczny efekt w postaci aktywizacji zawodowej jest uzależniony zarówno od wysiłków jednostek, jak i wsparcia państwa. Jednocześnie polityki aktywizujące są skierowane do całego społeczeństwa, a charakter wsparcia jest dostosowany do indywidualnych potrzeb.

Według Rika van Berkela i Ivera Hornemanna Møllera priorytetem strategii aktywizujących jest ograniczenie liczby wypłacanych świadczeń społecznych (van Berkel, Møller 2002, za: Eichhorst, Konle-Seidl 2008, s. 8). Cel ten jest realizowany przy wykorzystaniu trzech szerokich grup instrumentów, przy czym mają one zróżnicowane znaczenie w poszczególnych modelach polityk aktywizacji. Pierwsza grupa rozwiązań koncentruje się na określeniu wysokości wsparcia dochodowego w taki sposób, aby zwiększyć opłacalność podejmowania pracy zarobkowej w stosunku do pozostawania na zasiłku. W państwach anglosaskich wysokość świadczeń społecznych jest utrzymana na niskim poziomie, co skłania jednostki do podejmowania zatrudnienia, nawet jeśli nie jest ono satysfakcjonujące. Zda-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

niem van Berkela i Møllera w państwach tych nie ma potrzeby formułowania restrykcyjnych sankcji, gdyż głównym bodźcem do aktywizacji zawodowej jest niski poziom wsparcia dochodowego, nie stanowi ono bowiem realnej alternatywy dla zarobków, które można otrzymać na rynku pracy. Drugą grupę instrumentów stanowi właśnie system sankcji i ścisłych kryteriów, od których uzależniono otrzymanie wsparcia dochodowego. Instrument ten jest charakterystyczny dla państw Europy kontynentalnej, w których sankcje i kryteria są konieczne, aby przezwyciężyć demobilizujący efekt wynikający z relatywnie wysokich świadczeń społecznych. Sankcje występują np. w postaci nałożenia na osoby bezrobotne obowiązku poszukiwania pracy i przyjęcia ofert pracy, stąd polityki te mają silnie paternalistyczny charakter. Wreszcie, sukces polityk aktywizujących jest uzależniony od zapewnienia osobom bezrobotnym niezbędnych zasobów, umożliwiających pełną integrację społeczną i zawodową. Prymat owej trzeciej grupy instrumentów jest widoczny w państwach skandynawskich, które w największym stopniu realizują strategię „aktywnego obywatelstwa".

Scharakteryzowane ujęcia modelowe były konfrontowane z danymi empirycznymi, a ich krytyka jest zbieżna z wątpliwościami wobec użyteczności ujęcia modelowego w polityce społecznej w ogóle. Najczęściej wykazywano, że typologie polityk aktywizujących mają charakter upraszczający i nie oddają w pełni silnego zróżnicowania istniejących instrumentów i strategii. Część autorów podważała w ogóle przydatność podejścia modelowego w analizie polityk aktywizacji, wskazując na występowanie wspólnych tendencji, które są jedynie maskowane przez duży zakres zróżnicowania instytucjonalnego. Krytykami istniejących typologii polityk aktywizujących są m.in. Werner Eichhorst i Regina Konle-Seidl (por. Eichhorst, Konle-Seidl 2008). Autorzy ci wskazywali na istnienie silnej **konwergencji** polityk aktywizacji w zakresie instrumentów polityki (wprowadzanie obowiązkowego uczestnictwa w programach aktywizujących oraz restrykcyjnych kryteriów dostępu do świadczeń społecznych), rozszerzania grup docelowych programów aktywizacji (np. o młodzież, osoby niepełnosprawne, osoby samotnie wychowujące dzieci) oraz zarządzania aktywizacją (decentralizacja, koordynacja publicznych służb zatrudnienia z instytucjami pomocy społecznej).

Aktywizacja jako kategoria debaty

Od kilku dekad aktywizacja stanowi ważną część prowadzonej w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych Ameryki debaty publicznej na temat przeobrażeń występujących we współczesnych państwach typu *welfare state*. W Polsce debata publiczna poświęcona aktywizacji rozwija się od kilkunastu lat,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

a istotnym impulsem do jej rozwoju była zbliżająca się perspektywa akcesji do Unii Europejskiej. **Aktywizacja rozumiana jako kategoria debaty publicznej ma wymiar wartościujący**, tym samym wpływając na postrzeganie procesów zachodzących na rynku pracy w kategoriach normatywnych, przy czym widać tu istotną różnicę pomiędzy państwami anglosaskimi a krajami Europy kontynentalnej.

W Stanach Zjednoczonych problematyka aktywizacji jest postrzegana przede wszystkim z perspektywy doktryny liberalnej, w ramach której podkreśla się znaczenie indywidualnej odpowiedzialności jednostek za swój los. Beneficjenci programów aktywizujących są przedstawiani jako osoby nieprzystosowane, niezaradne bądź – wprost – wyłudzające świadczenia społeczne. Widziane z tej perspektywy przyczyny bezrobocia leżą po stronie jednostek i ich niewłaściwych postaw, a nie uwarunkowań strukturalnych. Polityki aktywizujące powinny przede wszystkim nakładać na osoby bezrobotne obowiązek pracy, który następnie jest egzekwowany za pomocą systemu sankcji. Liberalny paradygmat aktywizacji często utożsamiano z pojęciem *workfare state*, co jest w przybliżeniu tłumaczone na język polski jako „praca zamiast zasiłku" (w Stanach Zjednoczonych *welfare* jest synonimem świadczeń pieniężnych wypłacanych z pomocy społecznej) lub – bardziej prawidłowo – „państwo skłaniające do pracy". W największym uproszczeniu terminy te odnoszą się do ustroju społeczno-gospodarczego, w którym bodźce do pracy zostają zwiększone, a uzyskanie świadczeń społecznych jest uzależnione od aktywnej postawy osób wspieranych (Mering 2013, s. 132). Część autorów kwestionuje jednak uniwersalność pojęcia *workfare*, wskazując, że powstało ono w ramach debaty publicznej w Stanach Zjednoczonych, która przebiegała odmiennie od debat prowadzonych na temat aktywizacji w państwach europejskich (Barbier 2005, s. 8). Z pewnością również pojęcie *workfare* ma charakter zawężający, gdyż ogranicza ono problematykę aktywizacji do jednej kwestii (tj. aktywizacji zawodowej beneficjentów systemu pomocy społecznej).

Inaczej niż w Stanach Zjednoczonych, debata na temat aktywizacji prowadzona na gruncie europejskim odwołuje się do koncepcji solidarystycznych. Społeczeństwo nie jest tylko zbiorem indywidualności, ale tworzy strukturę, w której poszczególne jednostki i grupy społeczne są wzajemnie od siebie uzależnione. W tym ujęciu sytuacja osób bezrobotnych, wykluczonych społecznie jest postrzegana w kategoriach systemowych, a nie przez pryzmat „winy jednostek". Bezrobocie wynika z przyczyn strukturalnych, dlatego osoby wykluczone z rynku pracy zasługują na wsparcie, które powinno być udzielone na zasadzie solidaryzmu społecznego. Jednocześnie polityka aktywizacyjna oferuje szerszą gamę możliwości przywrócenia osób pobierających zasiłek na rynek pracy (w tym szkolenia, edukację, usługi dodatkowe) oraz hojniejsze wsparcie dochodowe (Moreira, Lødemel 2012, s. 13) niż w przypadku państw anglosaskich. W ramach prowadzonej debaty pojawiło się podejście, zgodnie z którym aktywizacja

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

jest utożsamiana z koncepcją solidarystyczną, co zdaje się wykluczać rozwiązania spod znaku *workfare*. W moim przekonaniu te dwie, wydawałoby się skrajne, propozycje łączą jednak wspólne elementy: położenie nacisku na indywidualizację form wsparcia, wskazanie na integrację zawodową i społeczną jako cel działań służb społecznych oraz zwrócenie uwagi na potrzebę zdefiniowania na nowo norm wzajemności – określających prawa i obowiązki osób wspieranych oraz podmiotów realizujących programy aktywizacyjne (Serrano Pascual 2007, s. 14). Oczywiście, akcenty w tych dwóch modelach są rozłożone inaczej. W państwach Europy Zachodniej znaczenie działań w zakresie integracji społecznej oraz wsparcia dochodowego jest większe niż ma to miejsce np. w Stanach Zjednoczonych, gdzie sankcje wobec osób korzystających z działań aktywizujących są wyraźniej zarysowane niż prawa (np. prawo do wyboru określonej formy aktywizacyjnej) osób wspieranych.

Badania nad aktywizacją

Studia nad aktywizacją charakteryzują się szerokim spektrum podejść metodologicznych, które można podzielić na **dwie podstawowe grupy**. Pierwsza z nich koncentruje się na analizie powstania i ewolucji koncepcji aktywnej polityki społecznej, w tym również – na wyjaśnianiu różnic istniejących w tym zakresie w poszczególnych krajach. Badania prowadzone w tym nurcie mają zróżnicowany charakter. Przeważają prace komparatystyczne, które przedstawiają formy i efektywność działań aktywizacyjnych realizowanych w poszczególnych krajach (często z wykorzystaniem zaawansowanych metod ilościowych), wskazują dobre praktyki w tym zakresie i analizują ich szersze konsekwencje dla państw typu *welfare state.* Druga grupa badań ma charakter normatywny, tj. koncentruje się na ustaleniu zbioru zasad i wartości, które powinny być uwzględniane w aktywizacji. W przypadku pierwszej grupy badań, autorzy często odwołują się do teorii funkcjonalnych i postrzegają rozwój koncepcji aktywizującej polityki społecznej w kategoriach teorii konwergencji, sformułowanej przez twórców pierwszej fazy badań nad powstaniem i rozwojem systemów zabezpieczenia społecznego w Europie Zachodniej (por. Rymsza 2013). W myśl jej podstawowych założeń, zgodnie z którymi na przełomie XIX i XX stulecia w Europie pojawiło się funkcjonalne zapotrzebowanie na *welfare states* (na skutek postępującej w okresie rewolucji przemysłowej industrializacji i urbanizacji), autorzy ci szukają odniesień do sytuacji współczesnej, podkreślając, że na przełomie XX i XXI w. zaistniała potrzeba zasadniczego przeorientowania państw dobrobytu w kierunku aktywizujących polityk społecznych (na skutek globalizacji, przekształceń demograficznych, a nawet

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

– w ostatnich latach – zjawisk kryzysowych, które ograniczyły możliwości pełnienia funkcji opiekuńczej przez państwa).

W przypadku drugiej grupy badań autorzy analizujący powstanie i dalszy rozwój koncepcji aktywizującej polityki społecznej w poszczególnych państwach wskazują na rolę instytucji oraz kontekstu historycznego, który wpłynął na przyjęcie konkretnych (i zróżnicowanych) rozwiązań w tym zakresie (por. Larsen, Mailand 2007; van Berkel 2007). Powstanie i rozwój polityk aktywizacji przedstawiają również w kategoriach transferów polityk (ang. *policy transfers*), przede wszystkim jednak w kontekście upowszechnienia w Wielkiej Brytanii koncepcji *workfare* powstałej w Stanach Zjednoczonych (por. Daguerre 2004). Ponadto, część autorów wskazuje na rolę, jaką odegrała Unia Europejska w procesie upowszechnienia koncepcji aktywnej polityki społecznej w państwach członkowskich. Niewątpliwie ważne inicjatywy podejmowane na poziomie unijnym, takie jak powstała w 1997 r. Europejska Strategia Zatrudnienia czy też realizowana od 2001 r. otwarta metoda koordynacji (OMK) w zakresie ochrony socjalnej i integracji społecznej, przyczyniły się do spopularyzowania koncepcji *active social policy*. Wprawdzie wspomniane rozwiązania unijne nie zawierają realnych sankcji prawnych (uznaje się je za tzw. miękkie prawo – *soft law*, będące w istocie formą politycznej koordynacji polityk), to jednak wyznaczanie wspólnych wytycznych, rekomendacje Komisji Europejskiej oraz prezentacja najlepszych praktyk (tzw. *best practices*) sprzyjały upowszechnianiu aktywizacyjnego podejścia w polityce społecznej (por. MPiPS 2008).

Wspomniane ujęcia teoretyczne koncentrują się nie tylko na przedstawieniu rozwoju koncepcji aktywizującej polityki społecznej (APS), ale również na prezentacji jej słabości. Analiza przykładów państw wdrażających podejście aktywizujące pokazuje, że poparcie opinii publicznej dla idei aktywizacji nie jest dane raz na zawsze, a problemem może być wątpliwa skuteczność oraz duże koszty przyjętych rozwiązań. Przykładowo, rząd Partii Pracy w Wielkiej Brytanii był krytykowany za wdrożenie demotywującego (tj. nieskłaniającego do podejmowania aktywności zawodowej) systemu świadczeń społecznych, duże koszty jego obsługi, a także za znaczną skalę nadużyć związanych z udzielaniem świadczeń warunkowych[3]. Z kolei w przypadku naszego kraju często wskazuje się, że pomimo występowania licznych programów aktywizujących, trudno jest mówić o istnieniu spójnego podejścia aktywizacyjnego w polityce społecznej. Wydaje się, że krajowy model aktywizacji jest raczej wciąż w procesie tworzenia, chociaż niektóre jego elementy (np. centra i kluby integracji społecznej) stały się wzorem dla rozwiązań w zakresie integracji społecznej i zawodowej (Rymsza 2013, s. 319).

[3] W 2010 r. w Wielkiej Brytanii ponad 5 mln osób w wieku produkcyjnym pozostawało poza rynkiem pracy i utrzymywało się ze świadczeń społecznych, w tym – 1,4 mln otrzymywało świadczenia przez 10 lat. W samym tylko 2009 r. wartość wyłudzonych świadczeń społecznych wyniosła 900 mln funtów; por. Mering 2011.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Aktywizacja jako całościowy model polityki społecznej?

W anglojęzycznej literaturze przedmiotu polityki aktywizacyjne występują w liczbie mnogiej – wtedy są one z reguły utożsamiane z politykami sektorowymi, których celem jest aktywizacja zawodowa i społeczna, lub pojedynczej – wtedy podkreśla się aktywizujący model całej polityki społecznej.

W moim przekonaniu, w odniesieniu do polityki sektorowej prawidłowym terminem jest „aktywizująca polityka społeczna" lub „aktywizujące polityki społeczne"; obejmuje on system pozytywnych i negatywnych bodźców (adresowanych głównie do niższych warstw społeczeństwa), które mają zniechęcać do życia ze świadczeń socjalnych i zachęcać do aktywności zawodowej (a także społecznej) oraz odzyskania samodzielności ekonomicznej (Szarfenberg 2008, s. 404). Termin ten jest pojęciem szerszym od pojęcia programów aktywizujących. Programy oferują z reguły konkretny zestaw opcji aktywizacyjnych oraz (czasami) stosują konkretny zestaw reguł i sankcji, natomiast polityka aktywizacji obejmuje także interwencje w innych sferach działalności publicznej, takich jak struktura systemu podatkowego (np. ulgi i kredyty podatkowe), organizacja systemu świadczeń społecznych (w tym m.in. rodzinnych) oraz usług dodatkowych wprowadzanych w celu stworzenia zachęt do podejmowania pracy (Moreira, Lødemel 2012, s. 134).

Część autorów posługuje się pojęciem aktywizującej polityki społecznej w liczbie pojedynczej (APS) dla podkreślenia jej wielowymiarowego kształtu, uznając, że stanowi odmienny model państw typu *welfare state*. W uproszczeniu można przyjąć, że klasyczna polityka społeczna miała charakter osłonowy (zapewniała środki utrzymania w razie okresowej lub stałej niezdolności do pracy oraz do uzyskiwania dochodu), natomiast aktywizująca polityka społeczna ma przyczynić się do tego, że wszyscy będą zatrudnieni (lub przynajmniej aktywni), a praca i aktywność ma przynieść wystarczające do przeżycia dochody (ewentualnie uzupełniane przez świadczenia i dodatki aktywizacyjne) (Szarfenberg 2006, s. 9). W tym przypadku wskazuje się, że różne rozwiązania przyjęte w zakresie polityk sektorowych i zabezpieczenia społecznego są niejako podporządkowane dominującemu paradygmatowi aktywizacyjnemu. W literaturze przedmiotu występują dwa podejścia w tym zakresie. W pierwszym przypadku pojęcie APS jest odnoszone do państw realizujących aktywny model polityki społecznej (np. Holandia, Wielka Brytania, Dania) w odróżnieniu od innych krajów, które „aktywne" nie są. W drugim przypadku, aktywna polityka społeczna jest przedstawiana za pomocą zestawu cech i zasad, które ją konstytuują, przy czym charakterystyki takie są mniej lub bardziej ogólne i mają charakter częściowo postulatywny. Przykładowo, Arkadiusz Karwacki i Marek Rymsza utożsamiają koncepcję aktywnej polityki społecznej z przekształceniami państw *welfare state* w „państwo zdecentralizowane i pomocnicze, stymulujące rozwój przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej"

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

(Karwacki, Rymsza 2011, s. 30; w dalszej części tekstu autorzy podali zestaw dodatkowych siedmiu cech konstytuujących APS), jednak nie bardzo wiadomo, czy definicja ta odnosi się do rzeczywistości (z pewnością zasada decentralizacji i pomocniczości jest realizowana od lat), czy też jest zestawem postulatów (ekonomia społeczna to ważny podmiot polityki społecznej, jednak znaczenie tego sektora jest różne w poszczególnych krajach).

W sumie uważam jednak, że pojęcie aktywizującej polityki społecznej może być stosowane do określenia dominującego charakteru przekształceń zachodzących we współczesnych państwach typu *welfare state*, z zastrzeżeniem, że nie może ono być utożsamiane z całokształtem polityki społecznej, gdyż nie obejmuje działań opiekuńczych kierowanych w stronę osób i grup społecznych, które z różnych przyczyn (zaawansowanego wieku, złego stanu zdrowia, niepełnosprawności) nie są zdolne do jakiejkolwiek formy aktywności zawodowej, a nawet społecznej.

Literatura wykorzystana

Anioł W. (2003), *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Barbier J.-C. (2005), *Activating Social Protection and Employment Insurance*, „TLM.NET 2005 Working Papers", nr 26.

Berkel R. van (2007), *Activation in Netherlands: The Gradual Introduction of Paradigm Shift*, w: A. Serrano Pascual, L. Magnusson (red.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, New York, Peter Lang.

Berkel R. van, Hornemann Møller I. (2002), *Active Social Policies in the EU: Inclusion Through Participation?*, Bristol, Policy Press.

Brodkin E.Z. (2015), *Street-Level Organizations and the "Real World" of Workfare: Lessons from the US*, „Social Work and Society. International Online Journal", vol. 13, nr 1.

Daguerre A. (2004), *Importing Workfare: Policy Transfer of Social and Labour Market Policies from the USA to Britain under New Labour*, „Issue Social Policy & Administration", vol. 38, nr 1.

Dean H. i in. (2005), *Developing Capabilities and Rights in Welfare-to-Work Policies*, „European Societies", vol. 7, nr 1.

Eichhorst W., Konle-Seidl R. (2008), *Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies*, IZA Discussion Paper, nr 3905, Bonn, Institut zur Zukunft der Arbeit.

Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

Karwacki A., Rymsza M. (2011), *Meandry upowszechnienia koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Komisja Europejska (2007), *Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*: *Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej: dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy*, Bruksela, 17.10.2007, KOM(2007) 620 wersja ostateczna.

Komisja Europejska (2008), *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*: *Odnowione zobowiązanie na rzecz europejskiego modelu społecznego: Udoskonalenie otwartej metody koordynacji w zakresie ochrony socjalnej i integracji społecznej*, Bruksela, 2.07.2008, KOM(2008) 418 wersja ostateczna.

Larsen F., Mailand M. (2007), *Danish Activation Policy: The Role of the Normative Foundation, the Institutional Set-up and Other Drivers*, w: A. Serrano Pascual, L. Magnusson (red.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, New York, Peter Lang.

Lødemel I., Trickey H. (red.) (2000), *An Offer You Can't Refuse*, London, Policy Press.

Mering T. (2011), *Polityka wsparcia społecznego. Reformy w Wielkiej Brytanii*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego", nr 4(31).

Mering T. (2013), *Rządzenie aktywizacją – ujęcie metodologiczne*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", nr 3(22).

Moreira A., Lødemel I. (2012), *Zarządzanie aktywizacją: Polska na tle Europy*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnych służb społecznych*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

MPiPS (2008), *Krajowy Program „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna na lata 2008–2010"*, Warszawa, MPiPS.

Pierson P. (2001), *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, w: S. Leibfried, S. Mau (red.) (2008), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction. Vol. 2. Varieties and Transformations*, Cheltenham, Edward Elgar.

Regent S. (2003), *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?*, „European Law Journal", vol. 9, nr 2.

Rymsza M. (2013), *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare state?*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.

Serrano Pascual A. (2007), *Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe*, w: A. Serrano Pascual, L. Magnusson (red.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, New York, Peter Lang.

Szarfenberg R. (2006), *Aktywna polityka społeczna*, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/APS.pdf [dostęp: 31.10.2016].

Szarfenberg R. (2008), *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*, w: G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Literatura zalecana

Berkel R. van i in. (red.) (2011), *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Bonvin J.-M. (2008), *Activation Policies, New Modes of Governance and the Issue of Responsibility*, „Social Policy and Society", vol. 7, nr 3.
Grewiński M., Krzyszkowski J. (red.) (2011), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
Grewiński M., Rymsza M. (red.) (2011), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.
Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.) (2003), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.) (2012), *W stronę aktywnych służb społecznych*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
Lindsay C., McQuaid R.W. (2009), *New Governance and the Case of Activation Policies: Comparing Experiences in Denmark and the Netherlands*, „Social Policy & Administration", vol. 43, nr 5.
Ruth T., Matusitz J. (2011), *Governance Tools Addressing the Welfare Issue in the United States*, „Journal of Policy Practice", nr 10.
Sztandar-Sztanderska K. (2009), *Activation of the Unemployed in Poland: From Policy Design to Policy Implementation*, „International Journal of Sociology and Social Policy", vol. 29, nr 11/12.

Słowa kluczowe: aktywizacja, aktywizująca polityka społeczna, państwo aktywizujące, aktywna integracja, podejście aktywizujące, modele aktywizacji, model polityki społecznej, programy aktywizacji, *welfare state,* rekomodyfikacja

Artykuły powiązane:
Empowerment; Komodyfikacja i pojęcia pokrewne; Model polityki społecznej; Państwo opiekuńcze (welfare state); Świadczenia prozatrudnieniowe

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Barbara Szatur-Jaworska
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne

Tytułowe pojęcie oznacza kategorię analityczną stosowaną do opisu i interpretacji zróżnicowanego zakresu zjawisk społecznych, cech jednostek, grup i instytucji, mającą charakter wartościująco-opisowy, wykorzystywaną w analizach możliwości trwania i rozwoju jednostek oraz grup i zbiorowości społecznych.

Skomentowania wymagają poszczególne elementy powyższej charakterystyki.

- Bezpieczeństwo społeczne może być traktowane jako realny stan (aktualny lub przyszły), czego przykłady można znaleźć w przytoczonych niżej definicjach tego pojęcia. W ten sam sposób postrzegają bezpieczeństwo społeczne autorzy programów politycznych. W związku z tym, że definicje te wyznaczają niejednakowy zakres tego, czym jest bezpieczeństwo społeczne, trafniejsze wydaje się przyjęcie założenia, że jest to kategoria analityczna pozwalająca na wydzielenie przedmiotu badań i określenie ich problematyki, a posługujące się nią osoby stosują różne definicje nominalne pojęcia „bezpieczeństwo społeczne".

  Oto przykłady definicji:

  > Bezpieczeństwo społeczne […] to stan wolności od niedostatku materialnych środków utrzymania i istnienie realnych gwarancji pełnego rozwoju jednostek (Księżopolski 2001, s. 20).
  >
  > […] stan struktury i kultury społeczeństwa oraz systemu podziału pracy, umożliwiający obywatelom osiąganie wartości indywidualnych, a także utrzymanie i umacnianie więzi społecznej zapewniającej kształtowanie wspólnotowej tożsamości, a także stan przejawiający się w podejmowaniu działań na rzecz dobra wspólnego[1].
  >
  > […] bezpieczeństwo proponuję zdefiniować wyłącznie w kategoriach wolności pozytywnej w sensie istnienia warunków umożliwiających formalny i rzeczywisty

[1] Loranty 2007, cyt. za: Brzeziński 2012, s. 17.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

dostęp do zabezpieczenia. W zależności od sfery, jaka nas interesuje, możemy wyróżnić bezpieczeństwo socjalne i rozwojowe, które jako całość możemy nazywać bezpieczeństwem społecznym (Szarfenberg 2003).

- Osoby posługujące się kategorią bezpieczeństwa społecznego odnoszą je do różnie określanych szczegółowych przedmiotów badań; mogą nimi być:
  - zjawiska społeczne, np. kultura, społeczny podział pracy;
  - cechy jednostek, np. wolność człowieka od niedostatku;
  - cechy grup i zbiorowości społecznych, np. struktura społeczna, więzi społeczne, podejmowanie zbiorowych działań;
  - cechy instytucji społecznych (takich jak m.in.: rodzina, prawo, środki publiczne i ich transfer, podmioty realizujące zadania publiczne), np. istnienie realnych gwarancji rozwoju.
- Kategoria bezpieczeństwa społecznego zawiera w sobie zarówno element opisowy (wskazuje się na występowanie lub niewystępowanie zjawisk i cech składających się na bezpieczeństwo), jak i wartościujący (bezpieczeństwo jest stanem pożądanym, pozytywnie wartościowanym).
- W zaproponowanej charakterystyce kategorii bezpieczeństwa społecznego mowa jest o „trwaniu i rozwoju". Oznacza to, że jego analizy mogą dotyczyć zarówno stanów aktualnych, jak i stanów przyszłych. Te drugie mogą być opisywane albo w formie prognoz, albo przez analizy dostępnych ludziom możliwości (bez rozstrzygania, czy i w jakim zakresie z tych możliwości skorzystają).
- Bezpieczeństwo społeczne analizowane jest na poziomie jednostkowym i grupowym. Bezpieczeństwo społeczne jednostek jest analizowane w dwóch aspektach: subiektywnym (poczucie bezpieczeństwa poszczególnych osób, ochrona indywidualnej tożsamości[2]) i obiektywnym (np. faktyczny lub potencjalny dostęp jednostek do środków zapewniających im bezpieczeństwo społeczne). Mówi się także o bezpieczeństwie społecznym grup oraz zbiorowości i w tym kontekście pojawiają się m.in. takie kategorie, jak spokój społeczny, kolektywna tożsamość. Na tym poziomie analizy badany jest aspekt obiektywny.

Wśród definicji bezpieczeństwa społecznego (i/lub socjalnego) wyróżnia się takie, które odwołują się do kategorii negatywnych, oraz takie, które odwołują się do kategorii pozytywnych.

Kategoriami negatywnymi (oznaczającymi stan niedostatku lub braku bezpieczeństwa), które pojawiają się najczęściej, są zagrożenia, ryzyka, niepewność;

[2] Michał Brzeziński uważa, że wartością, która określa specyfikę bezpieczeństwa społecznego na tle innych sektorów bezpieczeństwa, jest tożsamość – zarówno grupowa, jak i jednostkowa (Brzeziński 2012, s. 13).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

bezpieczeństwem zaś jest stan, w którym określane tak zjawiska nie występują lub ich zasięg i dotkliwość są ograniczone.

Zatrzymując się przy przywołanych wyżej pojęciach stosowanych do opisu stanu braku bezpieczeństwa, proponuję następujące ich uporządkowanie.

Jako **zagrożenia** sugeruję określać wszelkie zjawiska i procesy, które mogą w niepożądany (w ocenie jednostek i/lub grup) sposób wpływać na istnienie, trwanie lub rozwój społecznych podmiotów (jednostek, grup, zbiorowości, instytucji). Można je analizować w wymiarze obiektywnym (obiektywnie stwierdzony negatywny wpływ – potencjalny lub faktyczny) i subiektywnym (odczuwanie czegoś jako zagrożenia), na poziomie jednostkowym i grupowym. Zagrożenia społeczne zaburzają funkcjonowanie społeczeństwa jako całości i negatywnie wpływają na społeczne funkcjonowanie jednostek i zbiorowości, do których należą.

Ryzyka są potencjalnymi, niepożądanymi stanami i dotyczą jednostek, małych grup społecznych (np. rodzin), organizacji (np. firmy). Można je przewidzieć lub są nieprzewidywalne (zależnie od istoty ryzyka), a z ich występowaniem wiąże się dążenie do stworzenia gwarancji i/lub środków zaradczych, które będą pomocne w sytuacji, gdy ryzyko faktycznie wystąpi. Istnienie ryzyka jest związane z brakiem możliwości przewidywania wszystkich rezultatów decyzji podejmowanych przez podmioty. Ryzyko może pojawić się w konsekwencji wystąpienia zagrożeń (np. powódź stanowi zagrożenie, ale może z niej wynikać ryzyko, jeśli decydujemy się budować dom tuż nad brzegiem rzeki). Ryzyko może towarzyszyć także działaniom pożądanym (np. rozwój medycyny, większa skuteczność w ratowaniu i przedłużaniu ludzkiego życia zwiększa ryzyko niepełnosprawności i niesamodzielności) lub ocenianym ambiwalentnie (np. podjęcie pracy na czas określony może oznaczać ryzyko relatywnie szybkiej jej utraty).

Pojęcie **niepewności** proponuję rozumieć jako stan subiektywny (poczucie niepewności) towarzyszący uczestnictwu w sytuacjach lub społecznych relacjach, w których pojawia się ryzyko.

Kategorie pozytywne występujące w definicjach bezpieczeństwa społecznego to m.in.: pozytywna wolność, istnienie warunków rzeczywistego dostępu, możliwość trwania, przetrwania i rozwoju, pewność, zaspokojenie potrzeb. Przykładem pozytywnego podejścia w definiowaniu bezpieczeństwa społecznego są niemal wszystkie (z wyjątkiem „negatywno-pozytywnej" definicji Mirosława Księżopolskiego) wcześniej zacytowane definicje oraz następujące rozważania Witolda Pokruszyńskiego: „Wymienia się w nich dwa ważne wskaźniki, które tworzą bezpieczeństwo społeczne. Pierwszy z nich to gwarancja przetrwania danego podmiotu w stanie nienaruszalnym. […] Relację pełnego bezpieczeństwa zapewniają możliwości swobodnego rozwoju podmiotu (jednostki, grupy społecznej, państwa). Do grupy możliwości można zaliczyć takie czynniki, jak: pewność istnienia i przetrwania, tożsamość i aktywność, zaspokojenie podstawowych potrzeb […], życie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

w szczęściu. Te wymienione cechy, wartości i cele stanowią podstawę do pozytywnego definiowania bezpieczeństwa społecznego we współczesnej rzeczywistości" (Pokruszyński 2012, s. 21).

Bezpieczeństwo społeczne jest wyodrębniane w naukach o bezpieczeństwie jako jeden z kilku obszarów bezpieczeństwa. Najczęściej wymienianymi innymi obszarami są: bezpieczeństwo polityczne, bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo ekonomiczne i bezpieczeństwo ekologiczne. Jak pisze Michał Brzeziński (2012, s. 13 i 15), obszary te charakteryzują się specyficznymi głównymi wartościami. Dla bezpieczeństwa społecznego taką wartością jest tożsamość. Jeśli jest to tożsamość kolektywna, proponuje się wyróżnienie w zakresie bezpieczeństwa społecznego podobszaru kulturowego (*societal security*), a z tożsamością indywidualną wiąże się bezpieczeństwo socjalne (*social security*). Dla bezpieczeństwa politycznego kluczową wartością jest suwerenność, dla bezpieczeństwa militarnego – przetrwanie, dla bezpieczeństwa ekonomicznego – dobrobyt, a dla bezpieczeństwa ekologicznego – trwały (zrównoważony) rozwój. Poszczególne, wyodrębnione dla potrzeb analitycznych obszary (sektory) bezpieczeństwa są ze sobą w różny sposób i z różną siłą powiązane. W tradycji nauki o polityce społecznej, w odróżnieniu od propozycji specjalistów w zakresie nauk o bezpieczeństwie, do zakresu bezpieczeństwa społecznego (jak to wynika z podanych wcześniej definicji) zalicza się bezpieczeństwo ekonomiczne.

Pojęcia pokrewne

Bezpieczeństwo socjalne jest z reguły traktowane jako element bezpieczeństwa społecznego – jako kategoria analityczna i jako realny stan. Definiowane jest albo jako stan braku zagrożeń lub ryzyk, które mają negatywny wpływ na poziom życia jednostek i rodzin (tzw. definicje negatywne), albo jako dostęp do różnego typu gwarancji (najczęściej pochodzących od państwa) na wypadek pojawienia się owych zagrożeń lub ryzyk (tzw. definicje pozytywne).

Oto dwa przykłady definicji negatywnych:

> […] stan wolności od zagrożeń, których skutkiem jest brak lub niedostatek środków utrzymania. Zagrożenia te to przede wszystkim zdarzenia zaliczane do typowych ryzyk socjalnych, takich jak choroba, wypadek przy pracy i choroba zawodowa, niepełnosprawność, starość, utrata pracy, macierzyństwo, zgon żywiciela rodziny (Księżopolski 2001, s. 20).

> Bezpieczeństwo socjalne jest wiązane z brakiem lub niedostatkiem materialnych środków utrzymania, skutkującym koniecznością zabezpieczenia społecznego, tak aby w razie potrzeby można było liczyć nie tylko na siebie […] (Brzeziński 2012, s. 16).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Przykładem definicji pozytywnej jest następujące określenie bezpieczeństwa socjalnego:

> […] istnienie realnych gwarancji minimalnie wystarczających środków utrzymania […] (Szarfenberg 2003, s. 3).

Z czego wynika węższe znaczenie pojęcia „bezpieczeństwo socjalne" w stosunku do pojęcia „bezpieczeństwo społeczne"? Przyczyn jest kilka. Po pierwsze, podmiotami bezpieczeństwa socjalnego są jednostki i ich rodziny (gospodarstwa domowe), nie zaś większe zbiorowości. Po drugie, zakres przedmiotowy bezpieczeństwa socjalnego dotyczy ochrony przed taką sytuacją, gdy jednostki i rodziny mają trudności z zaspokajaniem potrzeb na dotychczasowym poziomie dzięki dostępnym środkom (finansowym, rzeczowym). Po trzecie, środki zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego są przede wszystkim w dyspozycji państwa (świadczenia społeczne).

Skoncentrowanie kategorii bezpieczeństwa socjalnego na potrzebach, które są zaspokajane za pomocą środków finansowych i rzeczowych, czyni tę kategorię bliską bezpieczeństwu ekonomicznemu (określanemu na poziomie mikro). Jest to zarazem węższe, choć silnie obecne w tradycji nauki o polityce społecznej, rozumienie zakresu przedmiotowego kategorii bezpieczeństwa socjalnego. Można bowiem mówić, moim zdaniem, o rozumieniu szerszym, w którym przyjmuje się, że środkami zapewniania bezpieczeństwa socjalnego są nie tylko świadczenia finansowe i rzeczowe, lecz także regulacje prawne łagodzące skutki wystąpienia ryzyk socjalnych, takie jak np. prawna ochrona lokatorów, ochrona stosunków pracy, udział państwa w egzekwowaniu obowiązku alimentacyjnego oraz usługi społeczne.

Z pojęciem bezpieczeństwa socjalnego związana jest kategoria ryzyka socjalnego. W literaturze z zakresu polityki społecznej wymienia się tzw. stare i nowe ryzyka socjalne. „Stare" ryzyka socjalne są od dawna analizowane w literaturze naukowej, a reakcją państwa na ich występowanie są regulacje prawne wchodzące w zakres zabezpieczenia społecznego. Przedmiotem ochrony prawnej jest w Polsce, zdaniem Jana Jończyka, dziewięć ryzyk socjalnych (za: Uścińska 2013, s. 3): dożycie wieku emerytalnego (starość), niezdolność do pracy, śmierć żywiciela, niezdolność lub niemożność świadczenia pracy (prowadzenia działalności zawodowej), wypadek przy pracy lub choroba zawodowa, niezdrowie (choroba), bezrobocie, niedostatek dochodu w rodzinie, trudne sytuacje życiowe. Świadczenia społeczne zabezpieczające przed starymi ryzykami socjalnymi mają przede wszystkim charakter finansowy, a w drugiej kolejności przyjmują formę usług. Zmiany modelu funkcjonowania rodziny, nowe procesy na rynku pracy, starzenie się ludności krajów rozwiniętych powodują pojawienie się tzw. nowych ryzyk socjalnych. Zofia Czepulis-Rutkowska (2013, s. 11) wymienia następujące spośród nich: trudności kobiet mających dzieci z wejściem na rynek pracy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

i utrzymaniem się na nim; trudności starszych pracowników z łączeniem pracy zawodowej z opieką nad sędziwymi rodzicami; trudności z podjęciem pracy przez osoby o niskich kwalifikacjach; trudności z utrzymaniem pracy w związku z koniecznością zmiany kwalifikacji w trakcie kariery zawodowej; utrata odpowiedniej wysokości świadczeń społecznych, wynikająca z trudności ich finansowania przez państwo. Odpowiedzią na nowe ryzyka socjalne jest przede wszystkim rozwój usług, a w mniejszym stopniu świadczenia pieniężne.

Bezpieczeństwo społecznościowe – zgodnie z przedstawioną wcześniej koncepcją – to drugi obszar bezpieczeństwa społecznego. Pojęcie to pojawiło się w polskiej literaturze przedmiotu za pośrednictwem publikacji zagranicznych (głównie anglojęzycznych) i stanowi tłumaczenie angielskiego terminu *societal security* (franc. *securité societale*).

Koncepcja *societal security* powstała na gruncie teorii stosunków międzynarodowych, a jej autorem jest Barry Buzan. Analizujący tę koncepcję Salim Chena (2008) wskazuje, m.in., że jej zwolennicy definiują społeczeństwo poprzez tożsamość, ta zaś jest określana w kategoriach kulturowych, a stan bezpieczeństwa społecznościowego dotyczy warunków reprodukcji tożsamości danej zbiorowości. Jest to więc bezpieczeństwo tożsamościowe, czyli stan, w którym nie jest zagrożona i może się rozwijać kultura danej zbiorowości, jej język, obyczaje, religia, formy społecznej organizacji itd. Zagrożenia tak rozumianego bezpieczeństwa wynikać mogą m.in. z procesów migracyjnych, asymilacyjnej polityki państw wobec grup mniejszościowych, przenikania globalnych wzorów kulturowych.

Różnice między bezpieczeństwem socjalnym a społecznościowym w następujący sposób opisują Barry Buzan, Ole Wæver i Jaap de Wilde (główni badacze tzw. szkoły kopenhaskiej): „Bezpieczeństwo socjalne (*social security*) dotyczy jednostek i jest w przeważającej mierze ekonomiczne. Bezpieczeństwo społecznościowe (*societal security*) dotyczy zbiorowości i ich tożsamości. Funkcjonalne powiązania często zaistnieją, gdy warunki socjalne dla indywidualnego życia wpłyną na procesy zbiorowej samoidentyfikacji" (cyt. za: Marczuk 2012, s. 30).

Działania państwa związane z zapewnianiem bezpieczeństwa socjalnego mogą mieć więc znaczenie dla *societal security*. Dzieje się tak np. wówczas, gdy przyznanie jakiegoś świadczenia socjalnego jest uzależnione od zaniechania zachowań charakterystycznych dla kultury mniejszościowej, do której przynależy potencjalny beneficjent. Z kolei wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego w danym kraju może wzmacniać poczucie przynależności do narodu dominującego w tym państwie (wzmacniając jego bezpieczeństwo społecznościowe) przez wzrost poczucia dumy narodowej czy uznanie własnej wyjątkowości i odrębności na tle innych krajów, mniej zamożnych i hojnych dla swych obywateli. Bezpieczeństwu tożsamościowemu służyć mogą programy integracyjne (posługujące się różnymi instrumentami, a nie tylko tymi, które zapewniają bezpieczeństwo socjalne),

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

kiedy dąży się w nich do poprawy warunków życia i włączenia społecznego grup mniejszościowych bez naruszania ich kulturowej odrębności. Polityka społeczna, obok innych polityk publicznych, może się więc przyczyniać do budowania lub ograniczania bezpieczeństwa społecznościowego.

Pojęcie **bezpieczeństwo ludzkie** pojawiło się w polskiej literaturze przedmiotu za pośrednictwem publikacji zagranicznych (również głównie anglojęzycznych) i stanowi tłumaczenie angielskiego terminu *human security* (franc. *securité humaine*).

Koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego powstała w wyniku prac ekspertów Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju (skrót ang.: UNDP; franc.: PNUD) nad koncepcją rozwoju społecznego (ang. *human development*) i metodyką jego pomiaru. Najważniejsze efekty prac UNDP w tym zakresie zawarte są w światowych (także regionalnych i krajowych) raportach o rozwoju społecznym, publikowanych od 1990 r. W światowym raporcie z 1994 r. została rozwinięta koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego. Punktem wyjścia jest dla niej, podobnie jak w koncepcji *human development*, pojedynczy człowiek i jego najbliższa rodzina, jako te podmioty, o których bezpieczeństwo należy się troszczyć. Zwraca się przy tym uwagę na wymiar subiektywny bezpieczeństwa (poczucie bezpieczeństwa), wskazując zarazem na mnogość czynników, od których ono zależy. Bezpieczeństwo ludzkie ma cztery podstawowe cechy:

1. Jest powszechnym pragnieniem, gdyż pragną go zarówno mieszkańcy krajów bogatych, jak i biednych; ma charakter uniwersalny, bo jest potrzebne wszystkim i podobne są w skali świata niektóre przyczyny jego zagrożeń.
2. Wymiary bezpieczeństwa ludzkiego są wzajemnie od siebie zależne, a efekty zagrożeń dotyczą całego świata.
3. Dla zapewnienia bezpieczeństwa ludzkiego lepiej jest zapobiegać niż leczyć.
4. Bezpieczeństwo ludzkie dotyczy jednostek (choć zależy od wielu pozaindywidualnych czynników) (*Rapport… 1994*, s. 23–24).

Autorzy raportu wskazują na dwa główne aspekty bezpieczeństwa ludzkiego: z jednej strony jest to ochrona przed chronicznymi zagrożeniami (takimi jak głód, choroby i prześladowania), z drugiej zaś – ochrona przed wszystkimi bolesnymi zdarzeniami, które zakłócają życie codzienne i wywołują szkody w organizacji życia w domu, w miejscu pracy lub w środowisku lokalnym. Ten drugi typ zagrożeń występuje niezależnie od poziomu dochodów czy poziomu rozwoju kraju (*Rapport… 1994*, s. 24). Wartości stanowiące aksjologiczne ramy tej koncepcji to m.in.: godność człowieka, międzyludzka solidarność, równość i pokój.

Wyróżniono siedem wymiarów *human security* (*Rapport… 1994*, s. 25–36):

1) bezpieczeństwo ekonomiczne, związane z istnieniem gwarancji minimalnych dochodów pochodzących z pracy lub z zabezpieczenia społecznego;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

2) bezpieczeństwo żywnościowe, oznaczające dostępność rzeczową i materialną wystarczających zasobów żywności;
3) bezpieczeństwo sanitarne, związane z ograniczaniem zachorowań i umieralności;
4) bezpieczeństwo środowiska (ekologiczne), polegające na zachowaniu ekosystemu planety;
5) bezpieczeństwo osobiste, polegające na możliwości uzyskania ochrony przed przemocą fizyczną[3];
6) bezpieczeństwo społeczności, będących z jednej strony źródłem społecznego wsparcia, ale z drugiej – niekiedy źródłem opresji (np. tradycje zagrażające bezpieczeństwu osobistemu kobiet);
7) bezpieczeństwo polityczne, związane z realizacją podstawowych praw człowieka.

Jak widać, w propozycji tej nie pojawiają się pojęcia „bezpieczeństwo społeczne" i „bezpieczeństwo socjalne". W kontekście podanych wcześniej definicji przyjąć jednak można, że dwie pierwsze kategorie należą do bezpieczeństwa socjalnego, a w pojęciu bezpieczeństwa społecznego mieści się większość elementów *human security* (z wyjątkiem bezpieczeństwa politycznego i ekologicznego). Kluczowe problemy i zagrożenia związane z każdym z wymiarów, na które wskazuje się w Raporcie UNDP z 1994 r., przedstawia Tabela 1.

Tabela 1. Główne problemy i zagrożenia bezpieczeństwa ludzkiego wg Światowego Raportu o Rozwoju z 1994 r.

Wymiary bezpieczeństwa ludzkiego	**Główne problemy i zagrożenia**
Bezpieczeństwo ekonomiczne	- bezrobocie (szczególnie młodych) - zatrudnienia czasowe - prekaryzacja w sferze zatrudnienia - złe warunki pracy w sektorze nieformalnym - problemy rolników ze znalezieniem ziemi uprawnej - problemy biednych z dostępem do kredytów - niedorozwój lub brak zabezpieczenia społecznego
Wymiary bezpieczeństwa ludzkiego	**Główne problemy i zagrożenia**

[3] W opublikowanym po 20 latach dokumencie PNUD zwraca się uwagę na zagrożenie bezpieczeństwa osobistego (m.in. konflikty zbrojne, przemoc wobec kobiet) jako na główne zagrożenie bezpieczeństwa ludzkiego i rozwoju społecznego (*Rapport sur le développement humain 2014. Pérenniser le progrès humain: réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*, s. 5).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Bezpieczeństwo żywnościowe	- głód - ubóstwo ekonomiczne
Bezpieczeństwo sanitarne	- choroby związane z nieprawidłowym odżywianiem i stylem życia - nierówności w dostępie do ochrony zdrowia między bogatymi i biednymi - zagrożenie zdrowia i życia kobiet w związku z ciążą i porodem - epidemia AIDS
Bezpieczeństwo ekologiczne	- trudności z dostępem do pitnej wody - pustynnienie - zasolenie ziemi - zanieczyszczenie powietrza - degradacja lasów - katastrofy naturalne
Bezpieczeństwo osobiste	- przemoc państwowa (tortury) - przemoc ze strony innych państw (wojny) - prześladowania na tle etnicznym - przemoc prowokowana przez jednostki lub gangi przeciwko innym jednostkom (przestępczość) - przemoc wobec kobiet (gwałty, przymusowe małżeństwa) - przemoc wobec dzieci - przemoc jednostek wobec samych siebie (samobójstwa, uzależnienia)
Bezpieczeństwo społeczności	- zagrożenia tożsamości kulturowej i języka pod wpływem kultury masowej - napięcia i konflikty na tle różnic grupowych (etnicznych, religijnych itd.) - zagrożenia istnienia i rozwoju ludności rodzimej (*populations autochtones*)
Bezpieczeństwo polityczne	- represje ze strony państw wobec zamieszkujących je jednostek i grup - ograniczenia wolności myśli i słowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rapport... 1994*, s. 25–26.

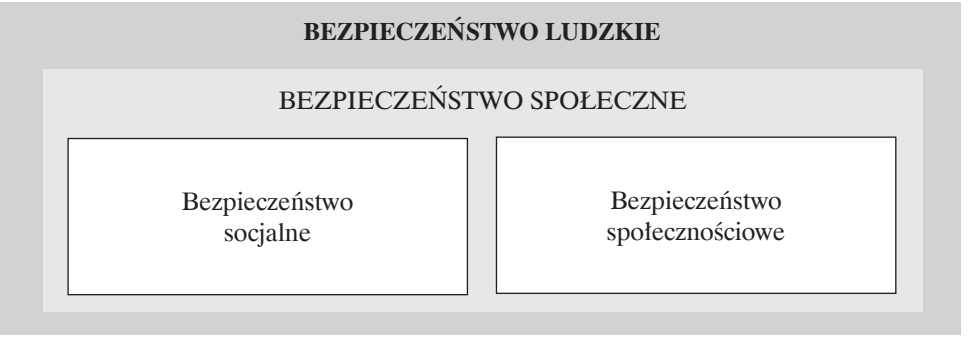
Zapewnienie bezpieczeństwa ludzkiego jest przede wszystkim zadaniem państw, które powinny współpracować ze sobą w sprawach o zasięgu globalnym lub w ramach regionów świata. Współpraca ta, jak wskazywano w 1994 r., winna dotyczyć takich globalnych zagrożeń, jak: niekontrolowany wzrost demograficzny, nierówności ekonomiczne, masowe migracje, degradacja środowiska naturalnego, produkcja i dystrybucja narkotyków oraz międzynarodowy terroryzm. Państwa mają także do zrealizowania liczne zadania w ramach wewnętrznej polityki na

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

rzecz *human security.* Jej elementem jest polityka społeczna, która ma odgrywać najważniejszą rolę w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego (dostęp do dochodów z pracy i do świadczeń społecznych) i sanitarnego (promocja i ochrona zdrowia). Obecna jest także, wspólnie z innymi politykami publicznymi, w działaniach na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego (walka ze skrajnym ubóstwem), osobistego (przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, wsparcie dla ofiar, działania edukacyjno-korygujące wobec sprawców) oraz bezpieczeństwa społeczności (praca środowiskowa w społecznościach zagrożonych). Zadania, które wynikają z przyjęcia koncepcji bezpieczeństwa ludzkiego jako dyrektywy działania, wykraczają więc poza zakres nawet szeroko zdefiniowanej polityki społecznej.

* * *

Omówione wyżej cztery kategorie są ze sobą powiązane. Dokonując próby ich uporządkowania proponuję, by uznać, że najszerszą kategorią jest bezpieczeństwo ludzkie. Zawiera się w nim bezpieczeństwo społeczne, którego składowymi są bezpieczeństwo socjalne oraz bezpieczeństwo społecznościowe. Schemat tych powiązań przedstawia Rysunek 1.



Rysunek 1. Relacje między pojęciami: bezpieczeństwo ludzkie, bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo społecznościowe

Źródło: opracowanie własne.

Literatura wykorzystana

Brzeziński M. (2012), *Bezpieczeństwo społeczne jako rodzaj bezpieczeństwa. Ustalenia wprowadzające*, w: A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia, uwarunkowania, wyzwania*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Chena S. (2008), *L'Ecole de Copenhague en relations internationales et la notion de „sécurité sociétale". Une théorie à la manière d'Huntington*, „REVUE Asylon(s)", nr 4,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

maj, Institutionnalisation de la xénophobie en France, tekst w wersji elektronicznej: www.reseau-terra.eu/article750.html [dostęp: 29.10.2014].

Czepulis-Rutkowska Z. (2013), *Nowe ryzyka socjalne*, „Polityka Społeczna", nr 11–12.

Księżopolski M. (2001), *Bezpieczeństwo socjalne* [hasło], w: B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Loranty K. (2007), *Bezpieczeństwo społeczne państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe AON", nr 1.

Marczuk K.P. (2012), *Bezpieczeństwo społeczne: potrzeba szerokiego ujęcia. Implikacje dla Polski*, w: A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia, uwarunkowania, wyzwania*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Pokruszyński W. (2012), *Bezpieczeństwo społeczne – kategoria bezpieczeństwa narodowego RP*, w: A. Skrabacz, S. Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo społeczne. Pojęcia, uwarunkowania, wyzwania*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Rapport mondial sur le développement humain 1994, Paris, PNUD.

Rapport sur le développement humain 2014. Pérenniser le progrès humain: réduire les vulnérabilités et renforcer la résilienc, Paris, PNUD.

Szarfenberg R. (2003), *Bezpieczeństwo socjalne a wykluczenie społeczne*. Referat wygłoszony na konferencji w Ustroniu w 2003 r., opublikowany na: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/refustronie.pdf [dostęp: 2.11.2014].

Uścińska G. (2013), *Ryzyko jako przesłanka ochrony w systemie zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna", nr 11–12.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo społeczne, bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo społecznościowe, bezpieczeństwo ludzkie, ryzyka socjalne

Artykuły powiązane:

Państwo opiekuńcze (welfare state); Poziom życia, jakość życia; Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Empowerment[*]

Tytułowe pojęcie to rzeczownik zapożyczony z języka angielskiego, w pisowni oryginalnej, stosowany na gruncie anglosaskim głównie w literaturze akademickiej z zakresu różnych dyscyplin nauk społecznych.

Jego odpowiednikami zaproponowanymi w publikacjach w języku polskim są: upodmiotowienie (np. Moczydłowska 2013), uwłasnowolnienie (np. ONZ 1995), upełnomocnienie (np. Gulczyńska 2014), umacnianie (np. Kanafa-Chmielewska 2012), wzmocnienie (np. Krzyszkowski 2011), uprawomocnienie (np. Olejniczak 2013, s. 209), uwłaszczenie (Osborne, Gaebler 2005)[1].

Pojęcie to – w oryginalnym brzmieniu lub też tłumaczone na odpowiedniki polskie – wprowadzane jest do polskich nauk społecznych głównie w ramach dociekań nad pracą socjalną (Szmagalski 1994; krótkie omówienie, zob. Trawkowska 2013) i nad zarządzaniem (w kontekście zaufania w przedsiębiorstwie, zob. Bugdol 2006).

Znaczenie ogólne

W języku angielskim trzonem omawianego pojęcia jest mający wiele znaczeń rzeczownik *power*, tłumaczony na język polski w zależności od kontekstu jako: władza, siła, moc, uprawnienie, zdolność, energia. Przedrostek *em-* sygnalizuje aktywny stosunek do tego, co znaczą te pojęcia, w szczególności nastawienie na zmianę władzy, siły, mocy itp. W stosowanych w Polsce tłumaczeniach taką funkcję pełni przedrostek *u-*, np. w słowach: upodmiotowienie, uprawomocnienie, umacnianie.

---

[*] Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie na stronie: rszarf.ips.uw.edu.pl.

[1] Tak przetłumaczono słowo *empowering*, a nie *empowerment*, niemniej jednak sens wydaje się bardzo zbliżony, a sama książka przywoływana jest w Polsce, gdy pisze się o *empowerment*, zob. Karwacki, Rymsza 2011, s. 30.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Przyjmując, że władzę, moc, uprawnienie można dawać i odbierać, zwiększać i zmniejszać, zastosowanie pojęcia *empowerment* **wskazuje na zmianę władzy, mocy i uprawnień**. Nie chodzi przy tym o dawanie, przekazywanie i zwiększanie ich tam, gdzie już są, ale tam, **gdzie ich nie ma lub jest ich za mało**, a więc np.: dawanie, przekazywanie władzy tym, którzy są jej pozbawieni; dawanie, dodawanie siły tym, którzy są bezsilni; nadawanie praw tym, którym ich odmówiono; umacnianie, wzmacnianie tych, którzy są w gorszej niż inni sytuacji, zajmują niższe pozycje.

Omawiane pojęcie ma zabarwienie wartościujące i pozytywne, zwłaszcza jeśli z kontekstu wynika, że władza, moc, siła czy prawa zostały odebrane lub zmniejszone w sposób krzywdzący i niesprawiedliwy lub że występuje dominacja i nadużywanie władzy bądź siły (wyzysk, opresja). Ponadto brak władzy lub jej niedostatek u niektórych podmiotów uznaje się za przeszkodę w osiąganiu ważnych celów (organizacyjnych, publicznych).

Władza czy siła, o których tu mowa, odnoszą się do stosunków międzyludzkich – ktoś ma władzę nad kimś innym, ktoś jest silniejszy od kogoś innego. Dawanie, dodawanie lub zwiększanie ich tam, gdzie ich wcześniej nie było lub były ograniczone, wiąże się ze zmianami w dotychczasowych relacjach i układach. Jeżeli więc relacja władzy czy siły polegała na dominacji, to *empowerment* może oznaczać:

- pewnego rodzaju wiedzę i postawę: przekonanie, że relacja powinna być zmieniona na rzecz słabszej strony;
- wynikające z tej postawy działanie na rzecz wzmocnienia strony zdominowanej, słabszej w relacji;
- zamierzony skutek takich działań, czyli osłabienie dominacji, wyrównanie, zrównoważenie władzy, sił, uprawnień.

Użyteczna w perspektywie rozumienia i praktykowania *empowerment* jest analiza różnych wymiarów, przestrzeni i poziomów władzy (Gaventa 2006).

Wymiary władzy to następujące jej postaci: 1) jawna, która przejawia się w regulacjach, strukturach i procedurach podejmowania decyzji politycznych (i organizacyjnych); 2) ukryta, mająca związek z kontrolą nad tym, co trafia do instytucji władzy jawnej i kto ma tam decydujący głos (dobry odpowiednik polski to „grupa trzymająca władzę", „układ"); 3) niewidzialna, czyli panowanie nad tym, co ludzie cenią, jak postrzegają siebie, swoje miejsce w świecie, miejsce innych, potrzebę i możliwość zmiany.

Do tego rozróżnienia można dodać też często przywoływaną koncepcję czterech rodzajów relacji władzy: 1) władza nad (zdolność wywarcia wpływu na decyzje i działania innych); 2) władza do (możliwość uczestnictwa i dokonywania zmian); 3) władza z (wspólne działania na rzecz zmiany); 4) władza w (świadomość i postawa nastawione na zmianę) (Rowlands, za: Luttrell i in. 2009, s. 2). Koncepcja

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

ta została poddana operacjonalizacji w podejściu łączącym *empowerment* z podmiotowością (Ibrahim, Alkire 2007).

Przestrzenie władzy są związane z możliwością uczestnictwa w jej posiadaniu oraz sprawowaniu i dzielą się na: 1) zamknięte, gdy decyzje zapadają za zamkniętymi drzwiami; 2) zapraszające, gdy ci, którzy mają władzę, próbują włączyć do procesów decyzyjnych tych, którzy nie uczestniczyli dotąd w decydowaniu (mogą to być jednorazowe spotkania konsultacyjne, ciała czy rady konsultacyjne działające stale); 3) wywalczone, stworzone przez tych, którzy byli wykluczeni z procesów sprawowania władzy (miejsca, w których ludzie gromadzą się, aby debatować, stawiać opór władzy).

Poziomy czy szczeble władzy są zaś ustalone w zależności od tego, kogo dotyczą sprawy poddawane decyzjom. Wyróżnia się więc poziomy: 1) międzynarodowy – (a) globalny, gdy decyzje dotyczą całej ludzkości (np. ONZ), (b) regionalny, dla organizacji wielu państw (np. UE); 2) krajowy – (a) centralny (rząd), (b) regionalny (np. w Polsce poziom województw); 3) lokalny – sięgający od większych zbiorowości, np. zamieszkujących gminę, po niewielkie lokalne społeczności (wsie, osiedla mieszkaniowe, najbliższe sąsiedztwo).

W takim ujęciu rozumienie tego, co będzie oznaczało pojęcie *empowerment*, jakie intencje, działania i skutki będzie obejmowało, zależy od wymiaru władzy, rodzaju relacji władzy, miejsca i poziomu jej sprawowania.

Duży wkład w rozwijanie pojęcia *empowerment* miały i mają dociekania nad sytuacją i pozycją kobiet w rodzinie i społeczeństwie oraz możliwościami jej zmiany, m.in. wypracowanie i międzynarodowe stosowanie wskaźnika Gender Empowerment Measure (omówienie, krytyka i propozycje zmian, zob. Klasen, Schüler 2011). Inną dziedziną, w której pojęcie to zaczęło odgrywać ważną rolę międzynarodową, są działania na rzecz ograniczenia ubóstwa (m.in. WDR 2000; Narayan 2005).

Rozważmy na tym tle jeden z polskich odpowiedników *empowerment* – upodmiotowienie. Nawiązuje ono do pojęcia podmiotowości, które w Polsce ma dłuższą historię m.in. w socjologii (Buczkowski, Cichocki 1989) czy w psychologii i teorii organizacji (Korzeniowski i in. 1983). Jest ono również bardzo wieloznaczne (Wielecki 2003). Pojęcie upodmiotowienia oddawałoby wieloznaczność pojęcia *empowerment*. Może się jednak nasuwać wątpliwość, w jakim stopniu podmiotowość i bycie podmiotem wiążą się z bardziej relacyjną władzą w stosunku do innych podmiotów i otoczenia. W literaturze zagranicznej nastawionej na badania empiryczne i pomiar siły w relacjach władzy również występuje silne powiązanie z podmiotowością (*agency*, zob. np. Ibrahim, Alkire 2007).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Empowerment w pracy socjalnej

W międzynarodowej definicji pracy socjalnej *empowerment* to jedno z kluczowych pojęć. Wśród celów działań pracy socjalnej umieszczono: „zmiany społeczne i rozwój społeczny, integrację społeczną, empowerment oraz wyzwolenie ludzi" (Ops.pl 2014). Autorki jednego z popularnych podręczników do pracy socjalnej (osiem wydań w latach 1992–2014) stwierdzają wręcz: „Jeżeli *empowerment* jest sercem pracy socjalnej, to sprawiedliwość społeczna jest jej duszą" (DuBois, Miley 2014, s. 13).

Jedna z definicji, która w taki sposób ujmuje pojęcie *empowerment*, brzmi: **proces przyrostu osobistej, interpersonalnej lub politycznej władzy, umożliwiający jednostkom, rodzinom lub społecznościom podjęcie działań na rzecz poprawy swojej sytuacji** (Gutierrez, za: DuBois, Miley 2014, s. 22). Ważny jest zarówno wymiar subiektywny, czyli poczucie własnej wartości, kompetencji i kontroli nad własnym życiem, jak i obiektywny, związany ze zmianami struktur i relacji władzy oraz warunków, które za to odpowiadają.

Wielowymiarowe rozumienie pojęcia *empowerment* i jego przeciwieństwa w kontekście podstawowych wartości i zasad pracy socjalnej (jako *empowering profession*) zostały przedstawione w Tabeli 1.

Największe znaczenie pojęcie *empowerment* ma w pracy środowiskowej lub społecznościowej (ang. *community work*), gdzie jest przedstawiane jako kluczowe zagadnienie. Zbliżona koncepcja rozwoju społecznościowego (ang. *community-based development*) zakłada jako główny cel *empowerment* społeczności (Fitzpatrick i in. 2006, s. 194–195). W Polsce takie ujęcia upowszechnia w teorii i praktyce Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej, wydawca czasopisma „Empowerment – o polityce aktywnej integracji" (w latach 2013–2014 wydano sześć numerów). To samo środowisko przygotowało Manifest Forum Współpracy Empowerment[2] zatytułowany: „O urzeczywistnienie zasady Empowerment w polityce aktywnej integracji".

Autorzy związani z badaniami pracy socjalnej przygotowali też pierwszą w Polsce publikację w całości poświęconą tematom związanym z pojęciem tytułowym w ramach badań jakościowych (Gulczyńska, Granosik 2014)[3].

Koncepcje zbieżne z takim ujęciem pracy socjalnej znajdujemy również we wcześniejszym dorobku polskiej nauki. Helena Radlińska w definicji pracy społecznej odwoływała się do sił ludzkich: „Polega [ona] na wydobywaniu i pomnażaniu sił ludzkich, na ich usprawnianiu i organizacji wspólnego działania dla dobra ludzi" (Radlińska 1961, s. 335). Kategoria sił (ang. *strenghts*) upowszechniała się

[2] Forum Współpracy Empowerment ma charakter nieformalnej organizacji. Posiada statut i można zostać jego członkiem zwyczajnym lub wspierającym.

[3] Jest to zbiór tekstów, zawierający również przekłady z języka angielskiego.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tabela. 1. Upodmiotowienie i uprzedmiotowienie oraz podstawowe wartości i zasady pracy socjalnej

Upodmiotowienie *(empowerment)*		**Wartości i zasady pracy socjalnej**	**Uprzedmiotowienie**	
Potencjalne skutki	**Pozytywne objawy**		**Bariery**	**Potencjalne skutki**
afirmacja osobowości	afirmacja indywidualności; docenienie różnorodności	**podtrzymanie unikalności i wartości**	stereotypowość; oczernianie; naznaczanie	niezaradność; samospełniające się proroctwa
sprawczość; kompetencja; partnerstwo	przygotowanie alternatyw; określenie ról	**działanie na rzecz samostanowienia**	kontrola; doradzanie; manipulacja; paternalizm	niekompetencja; niepowodzenia w dokonywaniu zmiany; uzależnienie
otwartość; obniżone reakcje obronne	perspektywa wzmacniająca; aktywne słuchanie; empatia	**komunikowanie wolne od oceniania, pełne akceptacji**	obwinianie; litość i współczucie; koncentrowanie się na brakach	defensywność; bezradność
afirmacja racjonalności	uzyskiwanie perspektywicznego spojrzenia	**zagwarantowanie obiektywności**	nadmierne identyfikowanie się; oziębłość; dystansowanie się	tendencyjne postrzeganie; zniekształcenie
zaufanie	respektowanie prywatności	**zapewnianie poufności**	niewłaściwa komunikacja	naruszenie zaufania; brak zaufania
zwiększone możliwości	budowanie więzi; tworzenie polityki i programów; koordynacja świadczeń	**zapewnianie dostępu do zasobów**	zbędna, nadmierna biurokracja, opóźniająca działanie; zasady i przepisy; dyskryminowanie	naznaczenie (stygmat); brak możliwości
sankcje; budowanie teorii	ewaluacja interwencji; badania; badania następcze (*follow up*)	**osiąganie odpowiedzialności**	brak ewaluacji; wypalenie	wycofywanie się; brak poczucia odpowiedzialności

Źródło: DuBois, Miley 1999, t. 1, s. 132. W oryginalnym tłumaczeniu zamiast upodmiotowienia jest wzmocnienie, a zamiast uprzedmiotowienia – wiktymizacja.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

wraz z krytyką podejść opartych na diagnozie akcentującej potrzeby, deficyty, dysfunkcje i problemy. W latach 90. XX w. powiązano ją wyraźniej z ideą *empowerment* (Cowger 1994; zob. też Krasiejko 2010, s. 49–85).

Wspomniany wyżej polski Manifest Forum Współpracy Empowerment postuluje myślenie idące w kierunku upodmiotowienia nie tylko tych, których pracownicy socjalni wspomagają, ale także ich samych. Łączą się w tym miejscu dwa ważne zagadnienia: upodmiotowienie wspomaganych (ubogich, bezsilnych, dyskryminowanych, wykluczanych itp.) i upodmiotowienie pracowników najemnych. Na tym drugim koncentruje się literatura z zakresu teorii organizacji i zarządzania na temat *empowerment* (zob. dalej). Oba wątki, czyli upodmiotowienie pracowników socjalnych w organizacji świadczącej usługi oraz upodmiotowienie klientów tej organizacji, zostały już podjęte w literaturze ze świadomością konieczności ich połączenia (Hardina 2005; Hardina i in. 2007).

W kontekście pracy socjalnej teoria i działania określane przez pojęcie *empowerment* dotyczą osób, rodzin, grup czy społeczności, które mogą, ale nie muszą być poddane bezpośredniej władzy tych, którzy wykonują pracę socjalną. Dotyczy to głównie odróżnienia bardziej bezpośredniej władzy i zależności w instytucjach opieki całodobowej od relacji mniej bezpośredniej zależności, gdy pomoc jest udzielana w miejscu zamieszkania. Ta pierwsza sytuacja stwarza więcej zagrożeń i wyzwań w zakresie ochrony podmiotowości i przeciwdziałania uprzedmiotowieniu (dowodzą tego np. badania nad domami pomocy społecznej, zob. Tarkowska 1994).

Krytyka stosowania tytułowego pojęcia w pracy socjalnej i usług socjalnych wskazywała nadmierne skoncentrowanie na władzy oraz na samostanowieniu (ang. *self-determination*). Miało to skutkować pomijaniem znaczenia wzajemnej zależności oraz wynikających z niej powinności: doceniania i akceptacji innych. Pozostałe argumenty krytyczne dotyczyły: nieuwzględniania indywidualnych ograniczeń w zakresie samostanowienia; nastawienia na konflikt i przymus, a nie na edukację i przekonywanie; abstrahowania od prawnych i moralnych regulacji władzy (Wolfensberger 2011).

Empowerment w naukach o zarządzaniu i organizacji

W przedsiębiorstwach i szerzej w każdej organizacji stosunki władzy i podporządkowania są czymś nieodłącznym. Literatura z zakresu teorii zarządzania koncentruje się na kierowaniu i przywództwie oraz na tych, którzy są kierownikami i przywódcami. To też wpłynęło na skłonność do postrzegania *empowerment* w związku z delegowaniem władzy, np. „*empowerment* jest pewnym stanem, spowodowanym tym, iż przełożeni w sposób świadomy i zaplanowany (lub intuicyjny) przekazali jakąś część swoich uprawnień (w tym władzy formalnej i/lub

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

nieformalnej) pracownikom, którzy umiejscowieni są na tym samym lub niższym szczeblu struktury organizacyjnej" (Bugdol 2006, s. 48). Zwracano jednak uwagę na różnicę między delegowaniem władzy jako koniecznością w każdej organizacji a zarządzaniem partycypacyjnym. Ta ostatnia koncepcja oraz techniki, które miały sprzyjać uczestnictwu pracowników w zarządzaniu, też jednak były krytykowane jako nieuwzględniające w pełni sensu *empowerment*. Prowadziło to do rozumienia tego pojęcia w następujący sposób: „proces wzmacniania poczucia sprawczości wśród członków organizacji poprzez zidentyfikowanie warunków sprzyjających bezsilności (ang. *powerlessness*) oraz ich usuwanie przez formalne praktyki organizacyjne oraz nieformalne techniki informowania o sprawczości" (Conger, Kanungo 1988, s. 474).

W badaniach organizacji odróżniono *empowerment* w sensie strukturalnym i psychologicznym. W pierwszym przypadku zasadnicze są formalne aspekty delegacji władzy w organizacji, dające pracownikom kompetencje i władzę podejmowania decyzji (Mills, Ungson 2003). W drugim wyróżniono dodatkowo cztery wymiary: wpływu, kompetencji, sensu i wyboru (Thomas, Velthouse 1990). *Empowerment* w sensie psychologicznym wykorzystywany jest w badaniach empirycznych dotyczących nie tylko poszczególnych pracowników, ale też zespołów pracowniczych (np. Chen i in. 2007).

Krytyczne spojrzenie na cały ten nurt w teorii organizacji i zarządzania wynikało przede wszystkim z faktu jego podporządkowania założeniu, że cele i podstawowa struktura władzy w organizacji (a głównie w przedsiębiorstwie) pozostaną bez zmian. W konsekwencji techniki mające na celu osiąganie *empowerment* w najlepszym razie niewiele zmieniały w sytuacji i pozycji podwładnych, a w najgorszym – przyczyniały się do jeszcze większego ich zdominowania (Lincoln i in. 2002). Można dodać, że w warunkach upowszechniania się niestandardowych stosunków pracy pojawiają się dodatkowe trudności realizacyjne. Trzeba odpowiedzieć na trudne pytanie: „Jak łączyć *empowerment* z elastycznymi, z definicji krótkotrwałymi formami zatrudnienia oraz płynnością ról organizacyjnych?" (Moczydłowska 2014, s. 77). Innymi słowy, chodzi o to, jak uzyskiwać głębokie zaangażowanie pracowników w osiąganie celów organizacji bez nadania warunkom ich pracy stałej struktury (a więc przy zachowaniu elastyczności) i bez nawiązywania trwałej relacji z nimi.

Krytyka pojęcia *empowerment* w teorii zarządzania prowadzi do wniosku, że oznaczane przez nie intencje, działania, procesy i stan docelowy mogą wymagać zasadniczej zmiany celów i struktury władzy w organizacji (*empowerment* strukturalny). Stąd też rosnące zainteresowanie potencjałem nowych sposobów organizacji pracy, ale też tradycyjnej spółdzielczości[4] i – szerzej – przedsiębiorczości

[4] Zob. numer tematyczny kwartalnika „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" (2013, nr 1 [20]) dotyczący spółdzielczości.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

społecznej. Dla tego rodzaju przedsięwzięć celem nie jest maksymalizacja zysku właścicieli przedsiębiorstwa.

Spółdzielcza forma działalności gospodarczej ma co najmniej trzy ważne cechy istotne dla pojęcia *empowerment*: 1) forma członkostwa; 2) sposób zarządzania; 3) społeczny cel. Pierwsza z nich odróżnia stosunek pracy spółdzielcy (członek i współwłaściciel) od pracy podporządkowanej pracownika najemnego. Druga wiąże się z demokratyczną procedurą zarządzania opartą na zasadzie: jeden członek – jeden głos. Trzecia decyduje o tym, że spółdzielnie mogą być zakładane w celu (samo)upodmiotowienia osób z grup dyskryminowanych, słabszych, bezradnych, upośledzonych (w Polsce przykładem są spółdzielnie socjalne, w krajach rozwijających się – spółdzielnie zakładane przez kobiety, zob. np. Datta, Gailey 2012). W ten sposób spółdzielnie – przynajmniej te autentyczne (w odróżnieniu od tych powoływanych z inicjatywy władz czy innych podmiotów i poddanych ich kontroli) – potencjalnie mogą stanowić środowisko sprzyjające myśleniu o *empowerment* w stosunku do pracowników (w spółdzielni i poza nią, zob. Burchi, Vicari 2014) i innych grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem[5].

Pojęcie *empowerment* stało się również impulsem do badań empirycznych w dziedzinie zarządzania usługami. Jedna z kluczowych hipotez brzmi: *empowerment* pracowników świadczących usługi poprawi ich jakość. W przypadku zarządzania usługami publicznymi chodziło również o *empowerment* obywateli. Prowadziło to do reform, które umożliwiały im wybór usługodawcy i wywieranie wpływu na kształt i treść usługi (koprodukcja, zob. Kaźmierczak 2014; Sześciło 2015).

Empowerment w polityce społecznej

Tytułowe pojęcie nie było dotąd poddawane pogłębionej analizie w odniesieniu do teorii i badań polityki społecznej jako takiej[6]. Jeżeli uznalibyśmy, że jest ono bardzo blisko związane z kategorią podmiotowości (ang. *agency*), to konstatacja ta jest wątpliwa.

W latach 80. XX w. został opublikowany krytyczny artykuł, którego tytuł zawierał prowokujące stwierdzenie: „zaniedbanie podmiotowości w analizach

[5] Jeżeli spółdzielczość zaliczymy do jednej z form samopomocy, to należy wziąć pod uwagę koncepcje, które wiązały działalność (grup samopomocowych) z *empowerment* (Das, Bhowal 2013).

[6] Za wyjątek można uznać artykuł, w którym autorzy zastanawiają się, jak interwencja państwa może wpływać na *empowerment* w kontekście lokalnych społeczności (Bailey, Pill 2015).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

welfare state" (Mann 1985). Autor atakował tam jedno z ówczesnych podejść analitycznych (marksizm) za nadmierne koncentrowanie uwagi na strukturach w wyjaśnianiu rozwoju państwowej polityki społecznej, przy pomijaniu czynników leżących po stronie jednostek (walk i aktywności samych pracowników, bezrobotnych, ubogich). Już jednak na przełomie wieków stwierdzano odnowienie zainteresowań podmiotowością w teorii polityki społecznej (Deacon, Mann 1999; Greener 2002). Podjęto też próby zastosowania pojęcia upodmiotowienia do analiz współczesnych rozwiązań z obszaru aktywizującej pomocy dla bezrobotnych (Wright 2012). Wszystkie one nawiązywały do ważnej w socjologii debaty dotyczącej znaczenia struktury i podmiotowości (społeczeństwo a jednostka) w wyjaśnianiu zjawisk społecznych. Nie miało to jednak wiele wspólnego z bardziej wartościująco i praktycznie nastawionym upodmiotowieniem, a więc i z pojęciem *empowerment*.

W jedynym międzynarodowym wydawnictwie o charakterze encyklopedycznym dotyczącym polityki społecznej zamieszczono hasło poświęcone interesującemu nas pojęciu (Fitzpatrick i in. 2006, s. 401–402). Podkreślono tam, że jest ono wieloznaczne i różnie interpretowane w zależności od poglądów politycznych (podobne wnioski zob. Szmagalski 1994). Zasadniczym tego powodem jest brak zgodności w sprawie istoty, przyczyn i uwarunkowań dominacji, bezsilności, bezradności czy wykluczenia, czyli tych problemów, na które miałaby odpowiadać teoria i praktyka *empowerment*.

Wspomniana wyżej koncepcja pracy socjalnej opartej na siłach i zasobach, a nie na słabościach i brakach, została wykorzystana do rewizji teorii polityki społecznej (Hill 2008). Biorąc pod uwagę łączność podejścia opartego na siłach z pojęciem *empowerment*, może być to przejaw zmiany orientacji również na tym gruncie. Próbowano też nakreślić architekturę polityki społecznej bazującej na *empowerment* lub na prawach (Stainton 2005).

W polskiej literaturze akademickiej poświęconej teorii polityki społecznej pojęcie *empowerment* nie odgrywało dotąd żadnej roli, co nie znaczy, że jego treść nie była tam obecna. Uwzględniając fakt, że problematyka podmiotowości jest mi najbliższa, wskazać należałoby przede wszystkim rozważania o podmiotach polityki społecznej w sensie władz publicznych (ustalających cele i zasady działania) i administracji świadczącej (wdrażającej, realizującej politykę) (Szarfenberg 2008, s. 61). Zdarzają się głosy, że podmiotem polityki społecznej może być nawet jednostka, ale tylko wyjątkowo i gdy postanowi oddziaływać na życie publiczne w imię dobra wspólnego oraz ma przynajmniej minimalną siłę sprawczą i instrumenty po temu (Supińska 2014, s. 31). Jak w tym ujęciu można rozumieć upodmiotowienie? Jednostki spełniające te kryteria już są upodmiotowione. W tym przypadku środkiem prowadzącym do upodmiotowienia byłoby więc tworzenie stosownych ku temu warunków oraz działania bardziej bezpośrednie, ułatwiające jednostkom stawanie się podmiotami polityki społecznej. Połączenie ich wysiłków w formie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

organizacji zwiększa siłę sprawczą. W ten sposób jednostki i organizacje niezależne od państwa i administracji stają się podmiotami polityki społecznej.

Na ten właśnie aspekt podmiotowości w polityce społecznej położono w Polsce duży nacisk. Głównym przedmiotem zainteresowania były więc podmioty niepaństwowe i organizacje społeczne (Hrynkiewicz 1989; Leś 2000) oraz „aktywna polityka społeczna" (Kaźmierczak, Rymsza 2003). Podkreślano, po pierwsze, znaczenie podmiotów niepaństwowych i organizacji społecznych w zaspokajaniu potrzeb i rozwiązywaniu problemów społecznych, a po drugie, rolę usług (aktywizujących), które bardziej niż świadczenia pieniężne mogą być domeną działania tych organizacji. W tym też kontekście pojawia się *empowerment*, rozumiany jednak głównie jako zmiana podejścia do klienta usług społecznych – mobilizowanie, integrowanie ze społeczeństwem przez stosowanie najpierw bodźców pozytywnych, a następnie negatywnych (Karwacki, Rymsza 2011)[7].

Autorzy koncepcji aktywnej polityki społecznej powiązali treść *empowerment* z aktywną polityką rynku pracy (usługi przeciwstawiane zasiłkom i preferowane), manifestem amerykańskiego nowego zarządzania publicznego (odejście od świadczenia usług publicznych przez podmioty publiczne) oraz postulatami większej roli organizacji pozarządowych w polityce społecznej. Źródłem nie była więc teoria i badania *empowerment* praktykowane w pracy socjalnej czy w naukach o zarządzaniu w organizacjach. Dodatkowo o izolacji teorii polityki społecznej w Polsce od problematyki *empowerment* świadczy prawie całkowita nieobecność badań w perspektywie *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980). Ma ona istotne znaczenie, jeżeli przedmiotem zainteresowania jest *empowerment* w odniesieniu do obywateli w ich kontaktach z państwem i jego przedstawicielami[8]. Zaproponowano już takie podejścia, w których umieszczano *empowerment* w ramach wielu poziomów polityki społecznej: rządu, organizacji oraz ulicy (*street-level*, z nowym pojęciem *service forum*, zob. Brandon 2005). Wynikało z niego m.in., że należy mieć świadomość, iż cele organizacji (np. *empowerment*) mogą się znacznie różnić od doświadczeń osób korzystających z ich usług.

[7] W ramach ośmiu punktów przedstawiających restrukturyzację *welfare state*, do pojęcia *empowerment* nawiązano bezpośrednio w punkcie trzecim. Powołano się tam na dwie publikacje wydane w USA. Pierwszą był jeden z wpływowych manifestów nowego zarządzania publicznego z początku lat 90. XX w. (Osborne, Gaebler 1994), drugą zaś – uzasadnienie z drugiej połowy lat 70. XX w. dotyczące roli organizacji obywatelskich w świadczeniu usług obywatelom.

[8] Badania Karoliny Sztandar-Sztanderskiej należy uznać za wyjątkowe w tym zakresie. Jednym z płynących z nich wniosków było stwierdzenie, że wiele działań w ramach polskiej polityki rynku pracy pozostaje w sprzeczności z oficjalnie deklarowanymi intencjami, o ile mieścił się wśród nich *empowerment* klientów urzędów pracy (Sztandar-Sztanderska 2014, s. 248). W przypadku badań nad pracownikami socjalnymi bardzo podobnym obszarem zajmował się Mariusz Granosik, ale nie odwoływał się on do perspektywy Lipsky'ego, lecz do interakcjonizmu socjologicznego (Granosik 2006).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

* * *

Konceptualizacja i operacjonalizacja pojęcia *empowerment* została najdalej posunięta w badaniach z zakresu organizacji i zarządzania. Ta problematyka w polskiej nauce o polityce społecznej nie odgrywała większej roli. Wynikało to prawdopodobnie z faktu, że uwaga badaczy skupiała się przede wszystkim na polityce na poziomie całego kraju, a po decentralizacji – również na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (lokalna polityka społeczna). Zagadnienia z zakresu organizacji i zarządzania w organizacjach udzielających świadczeń i/lub usług nie miały znaczenia w tym kontekście; dotyczyło to też interakcji między ich kierownikami a pracownikami. Jeszcze mniej interesowano się problematyką bezpośrednich interakcji między pracownikami tych jednostek a obywatelami.

Wraz z przyswajaniem w środowisku naukowców zajmujących się polityką społeczną w Polsce idei z nurtu nowego zarządzania publicznego, sprawy zarządczo-organizacyjne nabierają ważności. Inspiracje dotyczące *empowerment* pochodzą właśnie z tego nurtu, np. motywowanie obywateli do większego zaangażowania w społeczeństwo rozumiane głównie jako rynek pracy, poprawianie skuteczności i efektywności usług poprzez wybór i rynek. Ta problematyka jest odległa zarówno od literatury związanej z pracą socjalną, jak i badań odnoszących *empowerment* do pracowników i zespołów pracowniczych w organizacjach. Możliwe, że pewne ujęcia problemowe – a mianowicie próby przyswojenia podejść krytycznych inspirowanych feminizmem (Godlewska-Szyrkowa 2013), krytyka nowego zarządzania publicznego (Sześciło 2014), uwzględnienie poziomu bezpośredniego świadczenia usług (Sztandar-Sztanderska 2014) oraz podejście zaprezentowane w tym artykule – doprowadzą w Polsce do rozwoju innych sposobów rozumienia *empowerment* w nauce o polityce społecznej.

Literatura wykorzystana

Bailey N., Pill M. (2015), *Can the State Empower Communities Through Localism? An Evaluation of Recent Approaches to Neighbourhood Governance in England*, „Environment and Planning C: Government and Policy", vol. 33, nr 2.

Brandon T. (2005), *Empowerment, Policy Levels and Service Forums*, „Journal of Intellectual Disabilities", vol. 9, nr 4.

Buczkowski P., Cichocki R. (1989), *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność*, Poznań, Wydawnictwo „Nakom".

Bugdol M. (2006), *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*, Kraków, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Burchi F., Vicari S. (2014), *To Be or Not to Be a Member of a Primary Co-operative in Brazil: Any Difference in Household Decision-Making and Gender Equality?*, „Oxford Development Studies", vol. 42, nr 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Chen G., Kirkman B.L., Kanfer R., Allen D., Rosen B. (2007), *A Multilevel Study of Leadership, Empowerment, and Performance in Teams*, „Journal of Applied Psychology", vol. 92, nr 2.

Conger J.A., Kanungo R.N. (1988), *The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice*, „The Academy of Management Review", vol. 13, nr 3.

Cowger C.D. (1994), *Assessing Client Strengths: Clinical Assessment for Client Empowerment*, „Social Work", vol. 39, nr 3.

Das S.K., Bhowal A. (2013), *Self Help Groups as an Empowerment Model: Perceptions of Direct Stakeholders*, „American Journal of Rural Development", vol. 1, nr 5.

Datta P.B., Gailey R. (2012), *Empowering Women Through Social Entrepreneurship: Case Study of a Women's Cooperative in India*, „Entrepreneurship: Theory & Practice", vol. 36, nr 3.

Deacon A., Mann K. (1999), *Agency, Modernity and Social Policy*, „Journal of Social Policy", vol. 28, nr 3.

DuBois B., Miley K.K. (1999), *Praca socjalna. Zawód, który dodaje sił*, tłum. K. Czekaj, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk".

DuBois B., Miley K.K. (2014), *Social Work. An Empowering Profession*, wyd. 8, Boston, Pearson Allyn and Bacon.

Fitzpatrick T., Kwon H.-J., Manning N., Midgley J., Pascall G. (red.) (2006), *International Encyclopedia of Social Policy*, New York, Routledge.

Gaventa J. (2006), *Finding the Spaces for Change: A Power Analysis*, „IDS Bulletin", vol. 37, nr 6.

Godlewska-Szyrkowa J. (2013), *Czy nauka o polityce społecznej potrzebuje krytyki feministycznej?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", nr 22.

Granosik M. (2006), *Profesjonalny wymiar pracy socjalnej*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk".

Greener I. (2002), *Agency, Social Theory and Social Policy*, „Critical Social Policy", vol. 22, nr 4.

Gulczyńska A. (2014), *Koncepcja upełnomocnienia (empowerment) młodzieży z sąsiedztw społecznie niejednorodnych*, w: A. Gulczyńska, M. Granosik (red.), *Empowerment w pracy socjalnej: praktyka i badania partycypacyjne*, Warszawa, CRZL.

Gulczyńska A., Granosik M. (red.), *Empowerment w pracy socjalnej: praktyka i badania partycypacyjne*, Warszawa, CRZL.

Hardina D. (2005), *Ten characteristics of empowerment-oriented social service organizations*, „Administration in Social Work", vol. 29, nr 3.

Hardina D., Middleton J., Montana S., Simpson R.S. (2007), *An Empowering Approach to Managing Social Service Organizations*, New York, Springer.

Hill K. (2008), *A Strengths-Based Framework for Social Policy: Barriers and Possibilities*, „Journal of Policy Practice", vol. 7, nr 2–3.

Hrynkiewicz J. (1989), *Podmioty niepaństwowe w polskiej polityce społecznej*, w: *Państwo i społeczeństwo w polityce społecznej*, Warszawa, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.

Ibrahim S., Alkire S. (2007), *Agency and Empowerment: A Proposal for Internationally Comparable Indicators*, „Oxford Development Studies", vol. 35, nr 4.

Kanafa-Chmielewska D. (2012), *Umacnianie (Empowerment) – pojęcie i istota*, „Współczesne Zarządzanie", nr 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Karwacki A., Rymsza M. (2011), *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa, WSP TWP.

Kaźmierczak T. (2014), *Koprodukcja usług publicznych*. Ekspertyza dla EAPN Polska, Warszawa, WRZOS.

Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.) (2003), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa, ISP.

Klasen S., Schüler D. (2011), *Reforming the Gender Related Development Index and the Gender Empowerment Measure: Implementing Some Specific Proposals*, „Feminist Economics", vol. 17, nr 1.

Korzeniowski K., Zieliński R., Daniecki W. (1983), *Podmiotowość jednostki w koncepcjach psychologicznych i organizacyjnych*, Wrocław [etc.], Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

Krasiejko I. (2010), *Metodyka działania asystenta rodziny. Podejście skoncentrowane na rozwiązaniach*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk".

Krzyszkowski J. (2011), *Analiza doświadczeń w obszarze pracy socjalnej i polityki społecznej*, w: B. Skrzypczak (red.), *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*, Warszawa, ISP, CAL.

Leś E. (2000), *Od filantropii do pomocniczości : studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Lincoln N.D., Travers C., Ackers P., Wilkinson A. (2002), *The Meaning of Empowerment: The Interdisciplinary Etymology of a New Management Concept*, „International Journal of Management Reviews", vol. 4, nr 3.

Lipsky M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in the Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.

Luttrell C., Quiroz S., Scrutton C., Bird K. (2009), *Understanding and operationalising empowerment*, Working Paper 308, London, Overseas Development Institute.

Mann K. (1985), *The Making of a Claiming Class: The Neglect of Agency in Analyses of the Welfare State*, „Critical Social Policy", vol. 5, nr 15.

Mills P.K., Ungson G.R. (2003), *Reassessing the Limits of Structural Empowerment: Organizational Constitution and Trust as Controls*, „Academy of Management Review", vol. 28, nr 1.

Moczydłowska J.M. (2013), *Empowerment – upodmiotowienie we wspólnocie*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa", nr 11.

Moczydłowska J.M. (2014), *Empowerment – nowe spojrzenie na aktywowanie potencjału ludzkiego organizacji*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły HUMANITAS. Zarządzanie", nr 1.

Narayan D. (red.) (2005), *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*, Washington, DC, World Bank.

Olejniczak K. (2013), *Doświadczenia administracji w Stanach Zjednoczonych*, w: S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

ONZ (1995), *Raport Czwartej Światowej Konferencji ws. Kobiet*, http://www.bezuprzedzen.org/doc/3dPlatformaPekinska.pdf

Ops.pl (2014), *Nowa globalna definicja pracy socjalnej*, http://ops.pl/2014/07/nowa-globalna-definicja-pracy-socjalnej [dostęp: 06.06.2016].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Osborne D., Gaebler T. (1994, 2005), *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, tłum. A. Jankowski, Poznań, Media Rodzina.
Radlińska H. (1961), *Pedagogika społeczna*, Wrocław [etc.], Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
Stainton T. (2005), *Empowerment and the Architecture of Rights Based Social Policy*, „Journal of Intellectual Disabilities", vol. 9, nr 4.
Supińska J. (2014), *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, IFiS PAN.
Sześciło D. (2014), *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Sześciło D. (2015), *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Szmagalski J. (1994), *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna. Przykład amerykański*, Warszawa, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
Sztandar-Sztanderska K. (2014), *Praktyki administracyjne wobec bezrobotnych w Polsce*, rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem dr hab. prof. UW Wiesławy Kozek, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.
Tarkowska E. (1994), *Życie codzienne w domach pomocy społecznej*, Warszawa, IFiS PAN.
Trawkowska D. (2013), *Empowerment – idea, koncepcje i praktyka w pracy socjalnej*, „Empowerment – o polityce aktywnej integracji", nr 2.
Thomas K.W., Velthouse B.A. (1990), *Cognitive Elements of Empowerment: An „Interpretive" Model of Intrinsic Task Motivation*, „Academy of Management Review", vol. 15, nr 4.
WDR (2000), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Washington, DC, World Bank.
Wielecki K. (2003), *Podmiotowość w dobie postindustrializmu. Między indywidualizmem a kolektywizmem*, Warszawa, Centrum Europejskie UW.
Wolfensberger W. (2011), *Social Role Valorization and, or Versus, „Empowerment"*, „Intellectual and Developmental Disabilities", vol. 49, nr 6.
Wright S. (2012), *Welfare-to-work, Agency and Personal Responsibility*, „Journal of Social Policy", vol. 41, nr 2.

Słowa kluczowe: *empowerment*, upodmiotowienie, upełnomocnienie, wzmocnienie, uwłasnowolnienie, zarządzanie, praca socjalna, polityka społeczna

Artykuły powiązane:
Aktywizacja i pojęcia pokrewne; Obywatelstwo społeczne; Spójność społeczna

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Barbara Szatur-Jaworska
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Poziom życia, jakość życia*

Warunki życia, poziom życia, jakość życia – relacje między pojęciami

Zaspokajanie potrzeb przez osoby, rodziny i gospodarstwa domowe jest opisywane w polityce społecznej najczęściej z zastosowaniem trzech pojęć: warunki życia (bytu), poziom życia i jakość życia. Często, ze względu na swoją nieostrość i wieloznaczność, pojęcia te – niesłusznie – są używane zamiennie. Dosyć często autorzy posługują się ich intuicyjnymi, niedoprecyzowanymi definicjami. Bywa też tak, że występuje rozbieżność między podawaną definicją a sposobem operacjonalizacji pojęcia (wskaźniki i operacje badawcze pokazują nie to, co zostało zapisane w definicji).

Ze względu na potrzebę precyzyjnego określania przedmiotu badań korzystne byłoby, moim zdaniem, zadbanie o rozróżnienie tych trzech pojęć poczynione w duchu propozycji Teresy Słaby (2004, s. 65)[1]. Oznaczałoby to, że można każde z nich przyporządkować określonym poziomom analizy socjologicznej. Przy założeniu, że **warunki życia (bytu)** – to mające bardzo zróżnicowane pochodzenie zasoby społeczne, kulturowe, ekonomiczne, polityczne, przyrodnicze, wpływające na zaspokajanie potrzeb, uznać można, iż ich badanie jest prowadzone na poziomie makro (całego społeczeństwa) i mezo (środowisko zamieszkania, warunki w miejscu pracy i nauki). Zasoby te są analizowane pod względem ich rozmiarów, jakości, dopasowania do potrzeb ludzi i dostępności. **Poziom życia** – to stopień zaspokojenia różnorodnych potrzeb (żywieniowych, edukacyjnych, zdrowotnych,

---

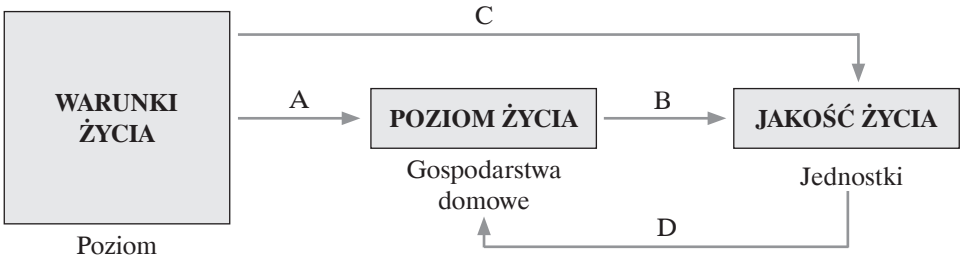
* Prezentowany tekst stanowi zmienioną i rozszerzoną wersję fragmentów mojej książki *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2014.

[1] Autorka ta proponuje wyróżnienie, obok warunków życia (bytu), poziomu życia i jakości życia, jeszcze jednej kategorii – godności życia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

mieszkaniowych itd.), wynikający z warunków życia oraz ze zindywidualizowanych preferencji jednostek i gospodarstw domowych (rodzin). Gdy przyjmuje się taką definicję, badanie poziomu życia odbywa się w obrębie gospodarstw domowych (rodzin), a zatem jest to poziom grupowy, a w przypadku gospodarstw jednoosobowych – jednostkowy. Konsekwencją zdefiniowania **jakości życia** jako zadowolenia z życia, poczucia sprawstwa w sprawach osobistych i w sprawach różnych społecznych zbiorowości, w których jednostka uczestniczy, jest prowadzenie pomiaru na poziomie jednostkowym. Jakość życia zależy od warunków życia, poziomu życia i indywidualnych wartości.

Nie zakładam, rzecz jasna, możliwości wytyczenia ostrych granic między wyróżnionymi tu kategoriami, ale wydaje się, że tego typu rozróżnienie pozwala nauce o polityce społecznej odpowiadać na następujące ważne pytania: Co trzeba zapewnić ludziom, by mogli jak najlepiej zaspokajać swoje potrzeby? Jak te potrzeby są zaspokajane? Czy ludzie są zadowoleni z tego, jak zaspokajają swoje potrzeby? Jak warunki życia oddziałują na poziom życia? (Rysunek 1, strzałka A); jak warunki i poziom życia oddziałują na jakość życia? (strzałki B i C); czy jakość życia (rozumiana jako osiąganie satysfakcji) ma wpływ na kształtowanie się poziomu życia? (strzałka D).



Rysunek 1. Relacje między warunkami, poziomem i jakością życia
Źródło: opracowanie własne.

Poziom życia

W literaturze naukowej jest wiele definicji poziomu życia. Ogólnie biorąc, pojęciem tym określa się – mierzony przy pomocy mierników obiektywnych – stopień zaspokojenia potrzeb. Oto najbardziej reprezentatywne definicje poziomu życia:

- „poziom życia to stopień zaspokojenia potrzeb wynikający z konsumpcji wytworzonych przez człowieka dóbr materialnych i usług" (Słaby 2004, s. 66);
- „poziom życia to stopień zaspokojenia potrzeb materialnych i kulturalnych przy istniejącej infrastrukturze umożliwiającej to zaspokojenie" (tamże);

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

- „poziom życia ludności jest to poziom zaspokojenia potrzeb w jednostce czasu następujący jako rezultat dóbr, usług i warunków życia, którymi cieszy się ludność w tej jednostce czasu”[2].

Jak widać, definicje te nie rozstrzygają jednoznacznie, czy poziom życia to cecha jednostek, czy też badania nad nim dotyczą wymiaru grupowego. Nie jest też jasne, czy na poziomie grupowym badanymi obiektami mają być gospodarstwa domowe czy całe społeczeństwo. Wątpliwości tych nie rozstrzygają także ważne instytucje zajmujące się m.in. badaniami poziomu życia, takie jak Główny Urząd Statystyczny, Eurostat czy OECD. W publikowanych przez nie słownikach (glosariuszach) pojęć, opisujących przedmiot prowadzonych tam badań i analiz, nie znajdujemy definicji poziomu życia. Warto w związku z tym odnotować, że francuski Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) podaje odnośną definicję, zgodnie z którą poziom życia (*niveau de vie*) jest tym samym, co dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego podzielony przez liczbę jednostek konsumpcyjnych w gospodarstwie. Oznacza to, że poziom życia jest cechą gospodarstwa domowego, ale zależy od tego, jak wiele jednostek należy do danego gospodarstwa. Jednostki konsumpcyjne są w propozycji INSEE obliczane według zmodyfikowanej skali ekwiwalentności OECD (1 – pierwsza dorosła osoba w gospodarstwie; 0,5 – inne osoby dorosłe; 0,3 – dzieci do lat 14)[3].

Sposób operacjonalizacji pojęcia poziomu życia zależy, rzecz jasna, od przyjętej jego definicji, ale znaczenie ma także dostępność danych, które są wykorzystywane do konstrukcji wskaźników poziomu życia. Jeśli przyjmie się przedstawioną wcześniej propozycję rozróżnienia warunków, poziomu i jakości życia, trzeba uznać, że wskaźnikami poziomu życia są wskaźniki obiektywne[4]. Należą do nich wskaźniki finansowe (wartościowe), wyliczane na podstawie dochodów (jak np. w przytoczonej wyżej definicji INSEE) lub wydatków, oraz wskaźniki naturalne, obliczane przy wykorzystaniu miar niepieniężnych (np. liczba kilogramów spożywanej żywności, posiadanie samochodu). W tradycji badań z zakresu polityki społecznej przykładem metody łączącej wskaźniki wartościowe i naturalne w pomiarze poziomu życia jest metoda genewska[5]. Współczesnym przykładem jest zaproponowany przez Eurostat wskaźnik pogłębionej deprywacji materialnej gospodarstw domowych. Jest on obliczany jako procentowy udział w ogóle ludności

[2] Definicja J. Drewnowskiego, cyt. za: Kordos 1991, s. 10.

[3] Zob. http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/niveau-de-vie.htm [dostęp: 2.11.2014].

[4] T. Słaby w cytowanej pracy wyraża pogląd, że warunki życia należy badać za pomocą obiektywnych mierników infrastrukturalnych (mierników nakładów), poziom życia – za pomocą obiektywnych mierników efektywnościowych, a jakość życia – używając mierników subiektywnych.

[5] Charakterystyka metody genewskiej, zob. Szatur-Jaworska 2014, s. 211–215.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

osób w gospodarstwach domowych, deklarujących brak możliwości zaspokojenia ze względów finansowych przynajmniej czterech z dziewięciu wymienionych niżej potrzeb:

- opłacenie tygodniowego wyjazdu wszystkich członków gospodarstwa domowego na wypoczynek raz w roku;
- spożywanie mięsa, ryb (wegetariańskiego odpowiednika) co drugi dzień;
- ogrzewanie mieszkania odpowiednio do potrzeb;
- pokrycie niespodziewanego wydatku (w wysokości odpowiadającej miesięcznej wartości przyjętej w danym kraju granicy ubóstwa relatywnego w roku poprzedzającym badanie);
- terminowe opłaty związane z mieszkaniem, spłaty rat i kredytów;
- posiadanie telewizora kolorowego;
- posiadanie samochodu;
- posiadanie pralki;
- posiadanie telefonu (stacjonarnego lub komórkowego).

Jakość życia

Jakość życia jest pojęciem jeszcze bardziej wieloznacznym niż poziom życia. Posługują się nim bowiem nie tylko politycy społeczni i statystycy społeczni, lecz także socjolodzy, psycholodzy, przedstawiciele nauk medycznych, ekonomiści, pedagodzy, a badania mają często wielodyscyplinarny charakter. W nauce o polityce społecznej pojęciu jakości życia nadaje się zróżnicowany zakres. Najczęściej podawane w literaturze naukowej definicje można zaliczyć do jednego z trzech omówionych niżej zakresów.

W najszerszym znaczeniu przez pojęcie to rozumie się całokształt elementów składających się na: poziom życia (zaspokojenie potrzeb materialnych i niematerialnych), stan środowiska technicznego i przyrodniczego, charakter więzi społecznych (w rodzinie, w szerszych zbiorowościach), analizowany w powiązaniu z odczuciami ludzi dotyczącymi tych obszarów życia społecznego. Jest to indywidualistyczno-kolektywistyczne podejście do jakości życia, w którym w jednej kategorii łączy się cechy jednostek, zbiorowości społecznych i instytucji oraz środowiska technicznego i przyrodniczego. W badaniach wykorzystywane są wskaźniki obiektywne i subiektywne. Przykład takiego podejścia znajdujemy w publikacjach GUS pt. *Jakość życia w Polsce…* (2014, 2015). Ich autorzy wyróżnili dziewięć składowych elementów jakości życia, proponując dla każdej z nich wskaźniki, które są obliczane na podstawie danych pochodzących z różnych źródeł. Uznano, że na jakość życia składają się:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

- materialne warunki życia;
- główny rodzaj aktywności, praca;
- zdrowie;
- edukacja;
- czas wolny i relacje społeczne;
- bezpieczeństwo ekonomiczne i fizyczne;
- państwo i podstawowe prawa, aktywność obywatelska;
- jakość środowiska w miejscu zamieszkania;
- subiektywny dobrobyt.

W węższym znaczeniu przez pojęcie jakości życia rozumie się poziom życia i warunki życia oraz związane z nimi odczuwanie zadowolenia (lub jego braku). Przykładem takiego rozumienia jakości życia jest bardzo popularna w statystyce społecznej koncepcja fińskiego socjologa Erika Allarda, oparta na analizie w wymiarze jednostkowym i kolektywnym (z akcentem położonym na gospodarstwa domowe). Proponując zastosowanie wskaźników subiektywnych i obiektywnych, autor ten wyróżnił następujące elementy jakości życia (za: Kordos 1991, s. 28):

1. Warunki życia:
   – dobra zabezpieczające materialne podstawy życia, np. dochody, kwalifikacje, zdrowie, mieszkanie, praca;
   – dobra dające człowiekowi spełnienie potrzeby przynależności: posiadanie rodziny, kontaktów społecznych, możliwość społecznej partycypacji.
2. Subiektywne elementy jakości życia, które „dotyczą […] ocen ludności wobec warunków życia, wyrażanych przez: nadzieję, strach, szczęście, samotność, niepewność, dostrzeganie konfliktów oraz priorytetów, ale szczególnie przez zadowolenie albo troski".

Jeszcze węższy zakres nadają temu pojęciu ci badacze, którzy utożsamiają je z satysfakcją z życia i badają jakość życia, analizując np. poczucie szczęścia, poziom stresu, oceny życiowych szans. Często w tym najwęższym znaczeniu jakość życia jest utożsamiana z poczuciem zadowolenia związanego z różnymi sferami życia człowieka. Tak definiuje tę kategorię polski statystyk Jan Rutkowski (1991, s. 33): „jakość życia jest to ocena stopnia zaspokojenia potrzeb, dokonywana bezpośrednio przez jednostkę". Definicja ta stanowi wyraz podejścia indywidualistycznego, w którym wykorzystywane są subiektywne wskaźniki jakości życia. Przykładem takiego podejścia do analizy jakości życia jest przeprowadzone w 2011 r. sondażowe badanie Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Badanie spójności społecznej". Jedną z uwzględnionych kategorii analitycznych była jakość życia, którą zbadano, stosując następujące wskaźniki (*Jakość życia, kapitał społeczny…* 2013, s. 7–34):

- ogólne zadowolenie z życia;
- zadowolenie z różnych aspektów życia, takich jak: sytuacja zawodowa, wykształcenie, sytuacja rodzinna, relacje z innymi ludźmi, sytuacja finansowa,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

materialne warunki życia (poza dochodami), ilość czasu wolnego, sposób spędzania czasu wolnego, zdrowie;
- samopoczucie psychiczne (zaproponowano złożone mierniki dobrego i złego samopoczucia zbudowane na podstawie odpowiedzi na dziewięć pytań o częstotliwość występowania wskazanych w pytaniu stanów psychicznych).

Tym, co łączy różnorodne definicje jakości życia, jest stosowanie w opartych na nich badaniach mierników subiektywnych – bądź tylko tychże (jak w przypadku najwęższej definicji), bądź w połączeniu z miernikami obiektywnymi. Dostrzega się więc – w różnych proporcjach – subiektywny i obiektywny wymiar jakości życia. Oznacza to, że badania nad jakością życia zawsze są prowadzone na jednostkowym poziomie analizy socjologicznej, a w części analiz uwzględniany jest także poziom grupowy. Analizy na poziomie kolektywnym mogą być traktowane jako dotyczące jednego z elementów złożonej kategorii analitycznej, jaką jest jakość życia, lub jako badanie czynników mających silny i bezpośredni wpływ na jakość życia.

To drugie podejście badawcze zaproponowała – złożona ze światowych autorytetów naukowych – komisja do spraw pomiaru działalności ekonomicznej i postępu społecznego, powołana w 2008 r. przez Prezydenta Republiki Francuskiej. W przygotowanym przez tę komisję raporcie[6] podkreśla się, że w pomiarze jakości życia potrzebne jest stosowanie miar subiektywnych, które pokazują to, co najważniejsze w jakości życia (zadowolenie, możliwości, spełnienie aspiracji itd.). Jednocześnie wiele uwagi autorzy raportu poświęcili czynnikom mającym wpływ na jakość życia. Są to: zdrowie, edukacja, osobista aktywność, udział w życiu politycznym, kontakty społeczne, warunki środowiskowe, ryzyka (bezpieczeństwo). Te czynniki powinny być badane za pomocą mierników obiektywnych. Kolejne zalecenie dotyczy tego, by wskaźniki jakości życia i jej uwarunkowań uwzględniały nierówności. Tego typu diagnozy są bardzo ważne dla polityki społecznej, mającej zapobiegać narastaniu społecznych nierówności i dysproporcji. Autorzy raportu zgłaszają ponadto potrzebę prowadzenia badań ukazujących powiązania pomiędzy różnymi wymiarami jakości życia. Uważają, że dzięki takiemu rozpoznaniu można prowadzić politykę społeczną dotyczącą jednego z wymiarów jakości życia w powiązaniu z innymi obszarami. Chodzi bowiem o ustalenie, czy i w jakim stopniu poprawa jakości życia człowieka w jednym obszarze wpływa na poprawę w innym. W zaleceniu piątym raportu mówi się zaś o potrzebie gromadzenia danych, które mogą być wykorzystane do tworzenia złożonych wskaźników dotyczących poszczególnych wymiarów jakości życia, np. wskaźnika czasu, w jakim jednostka doświadcza negatywnych odczuć. Wskazuje się także na potrzebę budowania wskaźników syntetycznych, których przykładem jest *Human*

[6] Wersja francuska: Stiglitz, Sen, Fitoussi 2008, s. 45–66 i 159–256. Wersja polska: Stiglitz, Sen, Fitoussi 2013, s. 59–94.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Development Index (zawierający cząstkowe mierniki obiektywnych uwarunkowań jakości życia). W przywoływanym raporcie przyjmuje się więc indywidualistyczne podejście do jakości życia, a zarazem podkreśla się, że powinna być ona zawsze badana w kontekście warunków życia zbiorowego i poziomu życia gospodarstw domowych (rodzin). To podejście wydaje się najtrafniejsze w badaniach jakości życia prowadzonych przez polityków społecznych.

Literatura wykorzystana

Jakość życia, kapitał społeczny, ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce (2013), Warszawa, GUS.

Jakość życia w Polsce. Edycja 2014 (2014), Warszawa, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/jakosc-zycia-w-polsce--edycja-2014,16,1.html [dostęp: 12.03.2015].

Jakość życia w Polsce. Edycja 2015 (2015), Warszawa, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/jakosc-zycia-w-polsce--edycja-2015,16,2.html [dostęp: 03.03.2016].

Kordos J. (1991), *Stan badań jakości życia i warunków bytu*, w: W. Łagodziński (oprac.), *Jakość życia i warunki bytu*, Warszawa, GUS, PTS, Zakład Wydawnictw Statystycznych.

Rutkowski J. (1991), *Badania jakości życia*, w: W. Łagodziński (oprac.), *Jakość życia i warunki bytu*, Warszawa, GUS, PTS, Zakład Wydawnictw Statystycznych.

Słaby T. (2004), *Poziom i jakość życia*, w: T. Panek, A. Szulc (red.), *Statystyka społeczna. Wybrane zagadnienia*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.

Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. (2008), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr [dostęp: 17.12.2009].

Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. (2013), *Błąd pomiaru. Dlaczego PKB nie wystarcza*, tłum. A. Kliber, P. Kliber, Warszawa, PTE.

Szatur-Jaworska B. (2014), *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Słowa kluczowe: poziom życia, jakość życia, warunki życia, warunki bytu, wskaźniki społeczne

Artykuły powiązane:
Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne; Capability Approach; Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna; Wskaźniki społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

CZĘŚĆ III
SPOSOBY I ŚRODKI DZIAŁANIA

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tomasz Mering
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Decentralizacja w polityce społecznej

Decentralizacja to **stan, w ramach którego doszło do przeniesienia uprawnień w zakresie planowania, zarządzania, gromadzenia zasobów oraz ich dalszej alokacji z organów centralnych systemu organizacyjnego (np. państwa) do jednostek niższego szczebla** (Szatur-Jaworska 2001, s. 25) lub proces reform, którego efektem ma być zaistnienie określonej i zamierzonej nowej sytuacji (np. wprowadzenie nowego [zdecentralizowanego] ustroju terytorialnego państwa). Decentralizacja jest więc rozumiana jako system, w którym istnieje obok centrum (rządu) więcej podmiotów samodzielnie funkcjonujących i gospodarujących. W Konstytucji RP mówi o tym wprost art. 15 ust. 1 („Ustrój terytorialny Rzeczpospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej"), jednak ustawa zasadnicza nie zawiera szczegółowej definicji. Trybunał Konstytucyjny zdefiniował zasadę decentralizacji jako „taki sposób organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym jednostki terytorialne lub inne mają samodzielność określoną ustawą, a ingerencja w zakresie tej samodzielności może się odbywać tylko na podstawie ustawy i w formach nią przewidzianych, z których podstawową pozostaje nadzór weryfikacyjny oparty na kryterium zgodności z prawem"[1]. W dalszej części cytowanego wyroku zauważono, że zasada decentralizacji nie oznacza konstytucyjnego wymogu decentralizacji wszystkich państwowych instytucji, a od oceny ustawodawcy zależy, czy i w jakim zakresie (oraz na jakim szczeblu – województwa, powiatu czy gminy) jednostki te będą podlegać decentralizacji. Konstytucyjne gwarancje decentralizacji wynikają również z zasady subsydiarności (wspomnianej w preambule do ustawy zasadniczej) oraz z zasady samodzielności podmiotów administrujących, która została wyrażona w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP („Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność").

[1] Wyrok TK z 25 listopada 2002 r., K 34/01; cyt. za: Sześciło 2014, s. 33–34.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

W szerszym ujęciu pojęcie decentralizacji było rozwijane równolegle w literaturze światowej na gruncie nauk o administracji publicznej, nauk o polityce oraz finansów publicznych (to ostatnie głównie w ramach podejścia badawczego utożsamianego z federalizmem fiskalnym [Schneider 2003, s. 9]).

Administracyjne ujęcie decentralizacji skupia się na analizie zachodzących w nowoczesnych biurokracjach przeobrażeń, idących w kierunku tworzenia struktur, które zgodnie z weberowskimi kryteriami można uznać za racjonalne (tj. m.in. skuteczne i efektywne). Decentralizacja może przybierać trzy podstawowe formy (dekoncentracja, delegacja i dewolucja), a każda z nich pociąga za sobą przekazanie mniejszej lub większej autonomii jednostkom niższego szczebla[2].

Dekoncentracja polega na przekazaniu uprawnień decyzyjnych z jednostek szczebla centralnego (lub regionalnego) do niższych szczebli tego samego systemu organizacyjnego, będących ich organami terytorialnymi (tj. jednostek, biur, oddziałów). Przykładowo, minister przekazuje prawo do decydowania w wybranych sprawach terenowej administracji rządowej (wojewodom). Transfer ten prowadzi wprawdzie do przestrzennego rozproszenia władzy, jednak jednostki terenowe nie posiadają autonomii (w każdym przypadku nie jest ona duża), a jedynie otrzymują władzę w odniesieniu do konkretnych zadań z nadania szczebla wyższego i pozostają z nim w stopniu zależności służbowej (Bywalec 2012, s. 125). Stąd dekoncentracja jest uznawana za najmniej zaawansowaną formę procesów decentralizacyjnych (UNDP 1999, s. 7).

Delegacja oznacza zaś przeniesienie uprawnień decyzyjnych do jednostek znajdujących się poza strukturami biurokratycznymi administracji publicznej, które tylko w pośredni sposób są kontrolowane przez organy centralne. W ściśle określonych obszarach jednostki te otrzymują znaczne kompetencje w zakresie zarządzania i realizacji zadań, jednak ostateczna odpowiedzialność za efekty ich funkcjonowania spoczywa na organach nadzorujących, którymi z reguły są jednostki rządu centralnego. Dzieje się tak wówczas, gdy zadania i kompetencje decyzyjne są przenoszone do agencji publicznych, przedsiębiorstw państwowych czy też samorządów zawodowych. Delegacja jest więc najczęściej formą zlecenia (kontraktu), w ramach którego nadzór zleceniodawcy (władzy centralnej lub regionalnej) odbywa się na zasadzie kontroli zawartego porozumienia (Bywalec 2012, s. 125).

Dewolucja, blisko związana z pojęciem samorządności, stanowi najwyższą formę decentralizacji, stąd jest określana jako demokratyczna decentralizacja (Manor 1999, s. 5). Dewolucja oznacza sytuację, w której władza centralna nadaje demokratycznie wybranym władzom terytorialnym pewien zakres samodzielności

[2] Rozróżnienie typów definicji według Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP – United Nations Development Programme); za: UNDP 1999, s. 6–8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

(autonomii) na swym obszarze, wyrażający się w uprawnieniach do tworzenia prawa miejscowego oraz do realizacji wielu zadań własnych w ramach posiadanych kompetencji. Władze wykonawcze tych jednostek są odpowiedzialne za realizację zadań przed swoimi (regionalnymi, lokalnymi) organami ustawodawczymi, pochodzącymi z powszechnych wyborów (Bywalec 2012, s. 125). Dewolucja oznacza więc tworzenie jednostek samorządu terytorialnego, które realizują na rzecz lokalnych wspólnot wiele działań w ramach zadań własnych.

Przedstawiona typologia administracyjnych form decentralizacji (którą można odwzorować na trzystopniowej skali, w której zakres autonomii jednostek niższego szczebla jest najmniejszy w przypadku dekoncentracji, nieco większy w przypadku delegacji, a największy – dewolucji [Schneider 2003, s. 10]) nie jest jednak jedyną występującą w literaturze przedmiotu. Większość autorów zgadza się wprawdzie, że decentralizacja jest pojęciem szerokim, jednak jego zakres znaczeniowy jest już przedmiotem dyskusji. Przykładowo, według Stanisławy Golinowskiej (2006, s. 48) delegacja to proces dekoncentracji rządu w terenie (jednostki administracyjne podległe organom centralnym zostają zlokalizowane w terenie w taki sposób, aby umożliwić obywatelom lepszy dostęp do tych instytucji), dewolucja to przekazywanie zadań wyspecjalizowanym w danej sferze agencjom, a dekoncentracja to stan, w którym samodzielne i samorządne organy władzy terenowej całkowicie przejmują od organów centralnych kompetencje w danej sprawie[3]. Przedstawiona przeze mnie typologia jest jednak stosowana przez organizacje międzynarodowe (m.in. wspomniane UNDP i Bank Światowy) oraz wielu autorów zagranicznych (por. Manor 1999, s. 5–8; Rondinelli i in. 1983, s. 13–27; Schneider 2003, s. 11–13), dlatego uznaję ją za prawidłową.

Dodatkowa trudność pojęciowa wynika z odmiennego definiowania dewolucji w prawie administracyjnym, gdzie występuje ona jako przeniesienie kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy z jednego organu administracyjnego na inny (instytucja dewolucji istnieje w kodeksie postępowania administracyjnego oraz w ordynacji podatkowej). Co więcej, w literaturze administracyjnej dewolucja bywa rozumiana jako specyficzne rozwiązanie decentralizacyjne w administracji publicznej, polegające na wyposażeniu (zwykle pod wpływem czynników historycznych lub w celu ograniczenia tendencji separatystycznych) organów działających w różnych podmiotach terytorialnych tego samego szczebla w odmienne kompetencje i zadania. W tym ujęciu dewolucja jest więc specyficznym rodzajem decentralizacji (bardziej właściwie: regionalizacji), którego cechą wyróżniającą jest asymetryczność

[3] W tym ujęciu zakres pojęcia „delegacja" jest tożsamy z przyjętym przez UNDP rozumieniem terminu „dekoncentracja", „dewolucja" to delegacja, a „dekoncentracja" to według UNDP dewolucja. W dalszej części tekstu posłużono się terminologią zaproponowaną przez UNDP. Zob. UNDP 1999, s. 6–8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

kompetencji jednostek szczebla regionalnego w ramach jednego państwa (por. Pietrzyk 2000, s. 250).

Można wysnuć stąd wniosek, że reformy ustroju terytorialnego przeprowadzone w państwach unitarnych lub federalnych, zmierzające w kierunku nadania większych kompetencji władzom szczebla regionalnego, będą określane mianem „decentralizacji", gdyż dotyczą one wszystkich części składowych tych państw w jednakowym stopniu. Z kolei reformy asymetryczne, w ramach których dodatkowe uprawnienia będą nadawane tylko niektórym regionom (lub wszystkim regionom – ale w nierównym stopniu), będą określane mianem „dewolucji". Ta ostatnia sytuacja dotyczy państw regionalnych, do których w Europie Zachodniej zalicza się Hiszpanię (regiony o tzw. pełnej autonomii i pozostałe) oraz Włochy (regiony o specjalnym statusie i pozostałe), a także – Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Klasyfikacja ustroju terytorialnego Zjednoczonego Królestwa wywołuje zresztą liczne kontrowersje (dla części autorów jest to specyficzny przykład państwa unitarnego, dla innych – jest już państwem regionalnym), jednak jest faktem, że to właśnie reformy decentralizacyjne wprowadzone w 1997 r. przez rząd Tony'ego Blaira spowodowały zainteresowanie pojęciem dewolucji. W wyniku przeprowadzonej reformy trzy spośród istniejących części składowych Zjednoczonego Królestwa (tj. Szkocja, Walia oraz Irlandia Północna) uzyskały pewien (zróżnicowany) zakres autonomii, przy pozostawieniu *status quo* regionów angielskich. Ta specyficzna forma decentralizacji jest określana przez autorów brytyjskich jako *devolution*, co zapewne przyczyniło się do upowszechnienia terminu w tym znaczeniu w naszym kraju. Jednak uważna analiza tekstów brytyjskich wskazuje, że pojęcie dewolucji jest tam użyte nie dla podkreślenia „asymetryczności" przyjętych rozwiązań ustrojowych, ale dla uwypuklenia ich samorządowego charakteru (w Szkocji utworzono regionalny parlament, a w Walii – Zgromadzenie Narodowe) (por. np. McEven, Parry 2005; Mooney, Wright 2009; Mooney, Poole 2004). Można się jednocześnie zgodzić, że pojęcie dewolucji jest przeciwstawione terminowi federalizacji, która zakłada konstytucyjną ochronę autonomii regionalnej (czego nie ma w Wielkiej Brytanii) (por. Keating 2004, s. 321).

Decentralizacja polityczna (a więc – dewolucja) oznacza przekazanie obywatelom – bezpośrednio lub przy pomocy wybranych przez nich przedstawicieli – większego udziału w procesie podejmowania decyzji politycznych oraz formułowania i realizacji polityk publicznych. Zwolennicy decentralizacji politycznej wskazują, że partycypacja obywateli (w tym przypadku: członków lokalnych wspólnot) pozwala na podejmowanie decyzji uwzględniających zróżnicowane interesy społeczności, co nie jest możliwe w przypadku podejścia centralistycznego. Decentralizacja polityczna obejmuje zagadnienia związane zarówno z systemami politycznymi, w ramach których obywatele delegują w wyborach samorządowych swoich

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

przedstawicieli (mających za zadanie reprezentować i zabezpieczać ich interesy), jak i z formami bezpośredniego obywatelskiego uczestnictwa, do których należą referenda oraz konsultacje społeczne.

Decentralizacja finansów publicznych (fiskalna) nie jest samoistnym rodzajem decentralizacji, lecz jej ważną składową (trudno wyobrazić sobie decentralizację struktur i kompetencji państwa bez jednoczesnego zdecentralizowania finansów publicznych [por. Bywalec 2012, s. 125]). Decentralizacja finansowa jest z reguły analizowana w ramach paradygmatu federalizmu fiskalnego, podejmującego problematykę optymalnego podziału zasobów finansowych (tj. takiego, który maksymalizuje dobrobyt społeczny) pomiędzy poszczególne szczeble władzy. Jednostki niższego szczebla mogą być finansowane z dochodów własnych (np. podatków lokalnych) lub transferów przekazywanych z budżetu państwa w ramach subwencji i dotacji. Decentralizacja finansów publicznych powinna się przyczyniać do osiągania dobrobytu społecznego przez zapewnienie stabilizacji ekonomicznej, efektywności alokacyjnej oraz równości dystrybucyjnej, przy czym dla federalizmu fiskalnego istotny jest nie tylko podział dochodów pomiędzy poszczególne szczeble władzy, ale również – zakres autonomii przyznanej jednostkom niższego szczebla w samodzielnym gospodarowaniu zasobami finansowymi (Schneider 2003, s. 10).

Decentralizacja w polityce społecznej oznacza proces przeniesienia zadań i uprawnień decyzyjnych w zakresie realizacji zadań społecznych państwa przez organy centralne na jednostki niższego szczebla. Pojęcie decentralizacji nie ogranicza się tylko do delegowania zadań, ale oznacza również przenoszenie uprawnień w zakresie planowania i zarządzania polityką społeczną na szczeblu regionalnym i lokalnym. Programowanie strategiczne na poziomie lokalnym i regionalnym obejmuje wyznaczenie celów rozwojowych i środków służących ich osiągnięciu. Przykładami realizowanych w tym zakresie działań jest uchwalanie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych czy też powiatowych programów promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Decentralizacja nie jest traktowana jako cel sam w sobie, ale jako środek służący do osiągnięcia celu, którym jest właściwe pełnienie funkcji socjalnej przez współczesne państwa. Wśród szczegółowych korzyści wynikających z decentralizacji wskazuje się czynniki efektywnościowe (sprawniejsze zarządzanie sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym i regionalnym), polityczne (większa możliwość udziału społeczeństwa w podejmowanych decyzjach oraz nadzór nad ich realizacją), a także społeczne (rozwój kapitału społecznego, wspieranie obywatelskich inicjatyw i samopomocy) (Golinowska 2006, s. 49–50).

W Polsce występuje znaczna decentralizacja polityki społecznej, w formie dekoncentracji, delegacji i dewolucji. Przykładem dekoncentracji jest przekazanie wojewodom spraw w zakresie legalizacji pobytu i zatrudnienia cudzoziemców. Druga z form, delegacja, ma dużo szerszy zasięg (jej przykładem może być

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

przekazanie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych zadań w zakresie zarządzania środkami finansowymi zgromadzonymi w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak też powierzenie działań związanych z aktywizacją społeczną, zawodową i ekonomiczną młodzieży Ochotniczym Hufcom Pracy).

Jednak istotna rola decentralizacji w krajowej polityce społecznej wynika przede wszystkim z szerokiego zakresu działań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach administracji świadczącej, a więc dewolucji, co oznacza znaczną decentralizację funkcji socjalnej państwa. W prawie samorządowym zapewnianie usług publicznych zostało określone jako wykonywanie zadań „o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych" (art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) (Sześciło 2014, s. 125). Większość usług jest świadczona w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (do najczęściej oferowanych należą usługi edukacyjne, zdrowotne, kulturalne, usługi z zakresu pośrednictwa i poradnictwa pracy, pomocy społecznej), a pozostałe to usługi realizowane w ramach zadań zleconych.

Wspomniany podział na zadania własne i zlecone jest ważny, gdyż wskazuje on na różne warianty decentralizacji w polityce społecznej (Grewiński 2014, s. 9). W przypadku zadań własnych mamy do czynienia nie tylko z decentralizacją administracyjną (w formie dewolucji), ale również – z decentralizacją fiskalną, gdyż w tym przypadku rząd centralny przekazuje samorządom całkowitą odpowiedzialność za finansowanie usług społecznych (realizowane z własnych środków stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego). Jak wykazuje Stanisława Golinowska (2009, s. 6), decentralizacja fiskalna umożliwia pozyskanie dodatkowych źródeł dochodów potrzebnych do rozwiązywania spraw publicznych i jest jednym z podstawowych celów strategii decentralizacyjnych podejmowanych w ostatnich latach. Realizacja zadań zleconych nie pociąga za sobą decentralizacji fiskalnej, gdyż zadania są finansowane ze środków przekazanych przez rząd.

Zakres działań samorządu gminnego obejmuje „wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów" (art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), w tym ochronę zdrowia, pomoc społeczną (wraz z ośrodkami i zakładami opiekuńczymi), wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej. Ustawa o samorządzie gminnym dopuszcza dwa sposoby realizacji zadań gminy: tworzenie własnych jednostek organizacyjnych przez gminę lub powierzanie realizacji zadań gminy innym podmiotom przez zawieranie odnośnych umów. W tym drugim przypadku mamy do czynienia z procesem kontraktowania (*outsourcingu*) usług publicznych.

Powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, w tym m.in. w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Z kolei samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze regionalnym określone ustawowo (art. 14 ustawy o samorządzie województwa), w szczególności w zakresie: edukacji publicznej (w tym szkolnictwa wyższego), promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i in. (Kulesza 2013, s. 19–22).

Początkowo istnienie silnych scentralizowanych struktur państwowych było uznawane za warunek konieczny rozwoju współczesnych państw dobrobytu. Współcześnie przyjmuje się jednak, że właściwe pełnienie funkcji socjalnej państwa wymaga istnienia zarówno silnych struktur na poziomie centralnym, jak i samorządów lokalnych wyposażonych w szeroki zakres kompetencji. Niewątpliwie jednak dylemat pozostaje. W literaturze przedmiotu decentralizacja jest traktowana jako jeden z elementów reform dążących do ograniczenia zakresu funkcjonowania państw typu *welfare state* (por. Pierson 2001, s. 211) lub jako konieczne dostosowanie funkcjonalne, umożliwiające bardziej efektywne (niż w przypadku instytucji centralnych) wykonywanie zadań publicznych (por. Sellers, Lindström 2007, s. 2). Zainteresowanie znaczeniem decentralizacji w kontekście polityki społecznej jest widoczne od końca lat 80. ubiegłego wieku wśród autorów reprezentujących podejście badawcze utożsamiane z nowym instytucjonalizmem. Zauważono, że na kształt polityki społecznej wpływa ustrój terytorialny państwa; przykładowo, w krajach o ustroju federacyjnym istnieje wiele możliwości wetowania propozycji legislacyjnych zgłaszanych przez rząd federalny, a w konsekwencji – ograniczania rozwoju polityki społecznej (por. Gough 2008; Greer 2010).

W ostatnich kilku dekadach przebiegał proces decentralizacji krajowych polityk społecznych, co wpłynęło na rozwój badań i prac teoretycznych z tej dziedziny. Prowadzone badania nie tylko wskazują na oczekiwane korzyści z dokonanych reform, ale także definiują związane z nimi zagrożenia (np. nierówności w dostępie do usług społecznych, nieefektywna alokacja środków, nepotyzm, korupcja) oraz określają warunki, od których zależy osiągnięcie zakładanych celów decentralizacji (do tych ostatnich należą m.in. wysokie kwalifikacje klasy rządzącej, istniejące tradycje samorządności) (por. Golinowska 2006, s. 50–54).

Krajowy dorobek badawczy ogniskuje się przede wszystkim wokół oceny reform decentralizacyjnych przeprowadzonych w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, ich wpływu na krajową politykę społeczną oraz funkcjonowanie samorządowej polityki społecznej. Większość publikacji ma charakter sektorowy i obejmuje m.in. obszar polityki rynku pracy (por. Baron-Wiaterek 2008; Szylko-Skoczny 2004), pomocy społecznej (Jachowicz 2011; Grewiński, Zasada-Chorab 2012) czy ochrony zdrowia (Golinowska 2007). Publikacje te poddają analizie zmieniające się uwarunkowania prawno-instytucjonalne i ich wpływ na efektywność działań prowadzonych przez podmioty samorządowe w ramach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

polityki rynku pracy czy pomocy społecznej. Zdecydowanie rzadziej można znaleźć publikacje teoretyczne i empiryczne, które w kompleksowy sposób oceniają wpływ decentralizacji na całokształt polityki społecznej w Polsce (por. Golinowska 2006; Grewiński 2014; Leszczyński 2013), co oznacza, że jest to obszar w niewystarczającym stopniu objęty badaniami. Do nielicznych należą również opracowania oceniające efekty reform decentralizacyjnych, w tym przede wszystkim – ich wpływ na jakość życia (por. Golinowska, Kocot 2013).

Na koniec warto również wskazać na **stanowisko krytyczne**, zgodnie z którym decentralizacja jest pojęciem zbyt szerokim i wieloznacznym, aby można je było wykorzystać w badaniach naukowych (zwłaszcza ilościowych) bez dalszej operacjonalizacji (Schneider 2003, s. 6). Krytycy zarzucają przy tym, że posługiwanie się tym paradygmatem prowadzi do stworzenia fałszywej dychotomii pomiędzy centralizacją a decentralizacją, przy czym ta druga bywa postrzegana jako wtórna w stosunku do procesu centralizacji (wtórność ta przejawia się zarówno w warstwie językowej, jak i w kolejności logicznej, zgodnie z którą struktura najpierw musi być scentralizowana, aby następnie mogła być zdecentralizowana). To stanowisko jest podważane, gdyż istnieją przykłady instytucji, które były projektowane od samego początku w strukturach zdecentralizowanych (tj. proces decentralizacji *de facto* nie występował). Poza tym obydwa te procesy mogą ze sobą współwystępować, nie wykluczając się nawzajem, np. przeniesienie zadań z zakresu polityki rynku pracy na poziom regionalny (decentralizacja) powoduje jednocześnie konieczność wypracowania systemu miar i wskaźników koniecznych do monitoringu i koordynacji działań na szczeblu centralnym. Część autorów postuluje tu posługiwanie się terminem „rządzenie" (ang. *governance*), który pozwala na lepsze podkreślenie sieciowych zależności w realizacji współczesnej polityki społecznej. W perspektywie *governance* władza nie jest sprawowana w systemie hierarchicznym (centrum – poziom lokalny), ale ma charakter rozproszony i jest sprawowana przez różne podmioty wchodzące w skład danego układu instytucji (ang. *networks*) (Rhodes 1996, s. 653).

Pomimo głosów krytycznych, należy uznać decentralizację za jedną z ważniejszych współcześnie strategii reformowania państw dobrobytu. Jednakże, tak jak w przypadku każdej innej kategorii poznawczej, również tutaj należy w miarę precyzyjnie wyznaczyć granice pojęciowe. W przeciwnym razie nie będzie możliwości odróżnienia tego, co jest decentralizacją, od tego, co nią nie jest. W szczególności należy podkreślić, że decentralizacja współwystępuje z procesem demonopolizacji publicznych instytucji polityki społecznej (która polega na przekazywaniu części zadań społecznych podmiotom niepublicznym, tj. organizacjom pozarządowym, podmiotom prywatnym; por. Grewiński 2014, s. 10), jednak nie powinna być z nim utożsamiana. Decentralizacji w sensie politycznym (dewolucja) nie powinno się zaś postrzegać na równi z reformami spod znaku „nowego publicznego zarządzania", polegającymi na przekazywaniu zadań sektorowi niepublicznemu.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

W tym ostatnim przypadku mamy bowiem do czynienia z prywatyzacją lub kontraktowaniem, opierającym się na ograniczonym w czasie zlecaniu zadań w trybie przetargowo-kontraktowym lub konkursowym (Zawicki 2011, s. 54), a nie z decentralizacją, rozumianą jako trwałe, ustrojowe przemieszczenie odpowiedzialności i kompetencji z poziomu centralnego do jednostek niższego szczebla.

Literatura wykorzystana

Baron-Wiaterek M. (2008), *Instytucjonalno-prawne aspekty rynku pracy i promocji zatrudnienia*, Warszawa, IPiSS.

Bywalec G. (2012), *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, „Gospodarka Narodowa", nr 11–12.

Golinowska S. (2006), *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa*, w: S. Golinowska, M. Boni (red.) (2006), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Warszawa, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Golinowska S. (2007) (red.), *Polityka zdrowotna wobec dostępności opieki zdrowotnej, wykluczenia oraz nierówności w zdrowiu*, Warszawa, IPiSS.

Golinowska S. (2009), *Wokół podstawowych wartości i zadań samorządu terytorialnego. Niedokończona debata?*, „Polityka Społeczna", nr 11–12.

Golinowska S., Kocot E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Gough I. (2008), *European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries,* w: Dani A.A., Haan A. de (red.), *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*, Washington, World Bank.

Greer S. (2010), *How Does the Decentralisation Affect the Welfare State? Territorial Politics and the Welfare State in UK and US,* „Journal of Social Policy", vol. 39, nr 2.

Grewiński M., Zasada-Chorab A. (2012), *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, Toruń, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu.

Grewiński M. (2014), *Decentralizacja polityki społecznej w Polsce jako praktyczne urzeczywistnienie samorządowej polityki społecznej*, „Empowerment. O polityce aktywnej integracji", nr 2 (5).

Jachowicz A. (2011), *Funkcjonowanie pomocy społecznej. Wybrane problemy*, Dąbrowa Górnicza, WSwDG.

Keating M. (2004), *The United Kingdom as a Post-sovereign Polity*, w: O'Neill M. (red.), *Devolution and British Politics*, Pearson Longman, London.

Kulesza E. (2013), *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Leszczyński M. (2013), *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*. „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych", nr 3.

Manor J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington, World Bank.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

McEven N., Parry R. (2005), *Devolution and Preservation of British Welfare State*, w: McEwen N., Moreno L. (red.), *The Territorial Politics of Welfare State*, Oxon, New York, Routledge.

Mooney G., Pole L . (2004), *'A land of milk and honey?' Social policy in Scotland after devolution*, „Critical Social Policy", vol. 24, nr 4.

Mooney G., Wright S. (2009), *Introduction: Social Policy in the Devolved Scotland: Towards a Scottish Welfare State?*, „Social Policy and Society", vol. 8, nr 3.

Pierson P. (2001), *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, w: Leibfried S., Mau S. (red.) (2008), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, vol. 2, *Varieties and Transformations*, Abingdon, Edward Elgar Publishing.

Pietrzyk I. (2000), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i region w państwach członkowskich*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Rhodes R.A.W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies", nr 44.

Rondinelli D.A., Nellis J.R., Cheema G.Sh. (1983), *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*, Washington, DC, The World Bank, World Bank Staff Working Papers, nr 581, Management and Development Series, nr 8.

Schneider A. (2003), *Who Gets What From Whom? The Impact of Decentralisation on Tax Capacity and Pro-Poor Policy*, Brighton, Institute of Development Studies, IDS Working Paper 179.

Sellers J.M., Lindström A. (2007), *Decentralization, Local Government and the Welfare State*, „Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions", vol. 20, nr 4.

Szatur-Jaworska B. (2001), *Decentralizacja* [hasło], w: B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW.

Sześciło D. (red.) (2014), *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, Warszawa, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW.

Szylko-Skoczny M. (2004), *Polityka społeczna wobec bezrobocia w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Warszawa, ASPRA-JR.

UNDP (1999), *Decentralization: A Sampling of Definitions*. *Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance*, http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization_working_report.PDF [dostęp: 31.10.2016].

Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Słowa kluczowe: decentralizacja, administracja publiczna, dekoncentracja, delegacja, dewolucja, decentralizacja polityki społecznej, usługi społeczne, *governance*

Artykuły powiązane:
Governance, Państwo opiekuńcze (welfare state); Polityka publiczna; Polityka socjalna; Remunicypalizacja; Obywatelstwo społeczne; Zadania publiczne państwa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tomasz Mering
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Governance

Angielski termin *governance* pojawił się w zagranicznej literaturze przedmiotu w latach 90. ubiegłego wieku jako przeciwstawienie dla *government*, który oznacza rząd. **O ile więc pojęcie *government* odnosi się do struktur władzy („rządu"), o tyle *governance* opisuje funkcję rządzenia (w sensie wykonywania zadań władzy) – z punktu widzenia sposobów działania, procesów oraz efektów realizowanych polityk publicznych**. Perspektywa *governance* zakłada, że państwo nie ma monopolu w zakresie władztwa politycznego i nie jest jedynym podmiotem realizującym zadania publiczne, a o jego sprawności świadczy przede wszystkim zdolność do współdziałania. Tym samym *governance* implikuje nowe podejście do studiowania zagadnień tradycyjnie związanych z administracją publiczną, wskazując na znaczenie horyzontalnych sieci zależności występujących pomiędzy podmiotami realizującymi zadania publiczne.

Można więc przyjąć, że istota *governance* polega na stworzeniu warunków dla zaistnienia pewnego układu regulacji, który umożliwia podejmowanie wspólnych działań – aby osiągnąć określone cele – przez sektor publiczny oraz podmioty niepubliczne. Sednem *governance* jest odejście od tradycyjnych instrumentów opartych o sankcje oraz monopol władzy i wykorzystanie nowych parametrów regulacyjnych, które mogą mieć charakter rynkowy (umowy, kontraktowanie zadań) lub nierynkowy (partnerstwo, sieci).

W Polsce literatura na temat *governance* jest rozwijana – stosunkowo od niedawna – przede wszystkim przez prawników (Izdebski 2007), prawników specjalizujących się w zagadnieniach związanych z administracją publiczną (Kudrycka i in. 2009; Kulesza, Sześciło 2013), autorów zajmujących się politykami publicznymi (Zybała 2012), ekonomistów i specjalistów od zarządzania (Hausner 2008; Mazur 2015) oraz polityków społecznych (Grewiński, Krzyszkowski 2011; Mering 2013).

Nawet pobieżny przegląd literatury wskazuje, że pojęcie to jest **tłumaczone rozmaicie**, przy czym część autorów opowiada się za zachowaniem go w oryginale, nie znajdując w języku polskim słowa, które można by uznać za odpowiednik tego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

angielskiego terminu (Izdebski 2007, s. 15). Problemy z tłumaczeniem wynikają częściowo z faktu, że pojęcia „rządzenie" i „zarządzanie" mają w języku polskim tę samą etymologię, w przeciwieństwie do języka angielskiego, gdzie czasowniki *to govern* i *to manage* (stąd rzeczowniki – *government* i *governance* oraz *management* i *managerialism*; ten ostatni to menadżeryzm) mają różne źródłosłowy.

Różnice w tłumaczeniach są widoczne pomiędzy publikacjami pisanymi przez przedstawicieli nauk prawnych i politycznych, w których częściej pojawia się pojęcie **współrządzenie** (lub ewentualnie „rządzenie"), a pracami ekonomistów, którzy dość konsekwentnie obstają przy **współzarządzaniu**; częściowo wynikają one z odmiennych perspektyw przedstawicieli obu dziedzin nauki. Przez prawników i politologów pojęcie *governance* jest rozpatrywane w szerokim kontekście, wyznaczonym przez tak fundamentalne zagadnienia, jak realizacja zasady państwa prawa czy demokracji przedstawicielskiej, podczas gdy ekonomiści są bardziej skupieni na stosowaniu określonych instrumentów zarządzania. Ta ostatnia uwaga nie oznacza jednak redukcji znaczenia pojęciowego *governance* do wdrażania w sektorze publicznym rozwiązań charakterystycznych dla podmiotów prywatnych (co już wcześniej postulowała doktryna nowego publicznego zarządzania). Wręcz odwrotnie, podejście *governance* wyrosło z krytyki menadżeryzmu i zakłada, że nie zawsze i nie wszędzie kontraktowanie i *outsourcing* są najlepszymi rozwiązaniami.

Kolejną kwestią jest dowolność krajowych autorów w posługiwaniu się (lub w nieposługiwaniu się) przedrostkiem „współ", poprzedzającym słowo **rządzenie**[1]. Termin „współrządzenie" występuje częściej i jest używany dla podkreślenia pluralistycznego charakteru działań realizowanych przez rząd wspólnie z innymi aktorami (pojęcie występujące w wielu współczesnych teoriach politycznych podejmujących perspektywę *governance*). Z kolei tłumaczenie pojęcia „rządzenie" zwraca uwagę na fakt, że funkcja rządu, dysponującego unikalnymi zasobami i władzą – jest ciągle obecna i wyraża się np. w projektowaniu sieci, w których będą realizowane zadania publiczne, czy też w wyznaczaniu ogólnych celów dla podejmowanych działań.

Governance jako praktyka i teoria

Opisywane tu pojęcie jest bardzo szerokie i może być zarówno używane w odniesieniu do praktyki działania współczesnej administracji publicznej (oraz podmiotów z nią współpracujących), jak i traktowane jako koncepcja naukowa,

[1] W języku angielskim pojawia się czasem termin *co-governance*, ale jest on trudny do oddania w języku polskim, gdyż najczęściej samo *governance* tłumaczy się jako „współrządzenie".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

posługująca się określonym paradygmatem badawczym i wypracowanym instrumentarium pojęciowym.

Przyjmując perspektywę *governance* zakładamy, że dla podmiotów sprawujących władzę realia rządzenia stały się znacznie bardziej skomplikowane niż było to wcześniej. Z jednej strony muszą one w dalszym ciągu realizować wiele funkcji przypisanych instytucjom państwowym (np. funkcję socjalną), z drugiej zaś – działają w sytuacji decentralizacji i dekoncentracji władzy, będąc tym samym niejako skazanym na współpracę z innymi podmiotami. Problem polega na tym, że sprawowanie władzy zawsze odbywa się w konkretnych warunkach, wyznaczonych przez zróżnicowane układy instytucjonalne, normy oraz tradycje, co wskazuje na potrzebę dalszej operacjonalizacji pojęcia *governance* i co byłoby użyteczne z punktu widzenia praktyki. W dalszej części opracowania przedstawiono rozważania na temat „*governance* w działaniu", starając się odpowiedzieć na pytanie, czy omawiana koncepcja pozwala na sformułowanie uniwersalnych zaleceń dla rządzących.

Governance z punktu widzenia akademii wyznacza nowy paradygmat badawczy do studiowania administracji publicznej, rozumianej zarówno w sposób podmiotowy (jako pewną wyodrębnioną organizację o szczególnych cechach), jak i przedmiotowy (tj. jako pewne działanie, coraz częściej ujmowane, również w naszym kraju, w kontekście polityk publicznych). Podejście związane z *governance* skłania badaczy administracji do szerokiego ujęcia studiowanego tematu, z uwzględnieniem różnych poziomów i podmiotów działania oraz nowych zmiennych, które mogą mieć wpływ na ostateczne efekty realizowanych zadań publicznych. Prowadzi ono również do odwrotu od klasycznego sposobu przedstawiania polityk publicznych jako prostego modelu idącego od „góry do dołu", wskazując na znaczenie relacji wielokierunkowych i zjawisko sprzężenia zwrotnego. Wątki te zostały przedstawione w poniższej części opracowania.

Governance: wspólny paradygmat i różne metodologie badawcze

Geneza omawianego pojęcia wiąże się z przemianami koncepcji rudymentarnych dla nauk społecznych, takich jak zasada państwa prawa i idea demokracji. Pierwsza z nich została wyrażona w koncepcji panowania legalnego autorstwa Maxa Webera: państwo nowożytne opiera się na racjonalno-legalnym uprawomocnieniu (legitymizacji) władzy, rządach prawa pozytywnego, aparacie politycznym i administracyjnym działających jedynie na podstawie obowiązującego prawa oraz możliwości legalnego (zgodnego z prawem) użycia środków przymusu (Oliwniak 2009, s. 157). Logiczną konsekwencją porządku legalnego było powstanie profesjonalnej biurokracji, która cechuje się stałym charakterem działalności

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

aparatu urzędniczego, wyraźnym oddzieleniem kompetencji aparatu politycznego i aparatu biurokratycznego, wykonywaniem działań administracyjnych wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa stanowionego (zasada legalizmu), nadzorem nad wykonywaniem działań administracyjnych, wyraźnym oddzieleniem urzędu i osoby urzędnika oraz profesjonalizacją działań administracyjnych (Oliwniak 2009, s. 157). Biurokracja jawi się więc jako określona struktura złożona z neutralnych, nominowanych urzędników, którzy posługując się metodami zarządzania biurokratycznego oraz technikami administracyjnymi, dokonują egzekucji prawa.

Governance podważa weberowską koncepcję państwa prawa w dwóch szerokich płaszczyznach. Po pierwsze, wskazuje na zmieniający się charakter pracy aparatu urzędniczego; urzędnicy nie są już bezwolnymi wykonawcami przepisów prawa, których jedynym zadaniem jest stosowanie się do szczegółowych reguł i przepisów ustanowionych przez władzę wyższego szczebla. W swoim codziennym funkcjonowaniu muszą oni podejmować rzeczywiste decyzje, starając się dostosować konkretne sytuacje do, ze swojej natury abstrakcyjnych (i często niejasnych), norm prawnych[2]. Po drugie, *governance* oznacza, że aparat urzędniczy (biurokracja) nie jest już jedynym podmiotem zajmującym się wykonywaniem zadań publicznych. Wręcz odwrotnie, współczesna administracja musi współpracować z podmiotami z innych sektorów, w mniejszym stopniu korzystając ze środków władczych i nie mając już monopolu na działanie, jak to było w przeszłości.

Powstanie współczesnej administracji zbiegło się w czasie z rozwojem idei demokracji pośredniej (przedstawicielskiej), która niosła istotne implikacje dla kwestii ponoszenia odpowiedzialności za działalność administracji. Według Woodrowa Wilsona administracja powinna być oddzielona od sfery polityki. Zadania wykonywane przez administrację publiczną ustalane są w trybie politycznym, co z kolei związane jest z działalnością ustawodawczą państwa. Jednakże po ustaleniu tychże zadań aparat polityczny nie powinien ingerować w proces ich realizacji przez aparat biurokratyczny. Tym samym administrowanie nie mieści się w obszarze polityki, a problemy administracyjne nie są problemami politycznymi (Hughes 2003, s. 24). Dychotomiczne ujęcie administracji i polityki pozwoliło na precyzyjne określenie politycznej odpowiedzialności za realizowane działania. Każdy urzędnik, poprzez hierarchiczny system administracji publicznej, mógł być pociągnięty do odpowiedzialności przez nadzorującego go ministra, który – z kolei – podlegał kontroli parlamentu (a w ten pośredni sposób również kontroli sprawowanej przez społeczeństwo). Koncepcja *governance* wskazuje, że współcześnie nie jest możliwe utrzymanie prostej zasady zakładającej, że odpowiedzialność

[2] Argument ten pojawił się już w latach 80. ubiegłego wieku wśród socjologów prawa (koncepcja dyskrecjonalności), a więc na długo przed upowszechnieniem się idei *governance* (Hill, Hupe 2002, s. 25).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

za efekty działań urzędników spoczywa na politykach. W sytuacji, gdy podmiotów współrządzących jest więcej, odpowiedzialność staje się bardziej rozproszona, co rodzi fundamentalne pytanie o legitymizację działań podejmowanych w interesie publicznym.

Założenia scharakteryzowane powyżej stanowią fundament (a może bardziej precyzyjnie: punkt wyjścia) dla rozwijanych od lat 90. XX w. różnorodnych nurtów teoretycznych w badaniach nad *governance*. W zagranicznej literaturze przedmiotu można znaleźć wiele opracowań o charakterze przeglądowym, które pozwalają na syntetyczne podsumowanie wyników prac badawczych prowadzonych nad *governance* (por. np. Bevir 2010); ostatnio tego typu pozycja ukazała się również w Polsce (Mazur 2015).

Wśród ujęć metodologicznych i teoretycznych można wyróżnić koncepcje wywodzące się z socjologii i nauk politycznych (m.in. rządzenie sieciowe, nowy instytucjonalizm, teorie interpretacyjne) oraz te o proweniencji ekonomicznej (np. teoria racjonalnego wyboru czy też – nowa ekonomia instytucjonalna [por. Możdżeń 2015]).

Od połowy lat 90. XX w. wieku koncepcja rządzenia sieciowego (ang. *network governance*) była uznawana za dominujące podejście badawcze w pracach nad *governance.* Jej upowszechnienie wiąże się przede wszystkim z publikacjami brytyjskiego politologa Rodericka Arthura Willisama Rhodesa (Rhodes 1996), jednak teoria sieci była rozwijana równolegle przez innych, m.in. na gruncie socjologii – przez Manuela Castellsa (pojęcie społeczeństwa sieciowego: *the network society*) oraz wcześniej – przez niemieckiego politologa Fritza W. Scharpfa (Scharpf 1978). Ten ostatni (słusznie uznawany za jednego z pionierów badań nad rządzeniem sieciowym) zauważył, że jest niemożliwe, aby polityka publiczna mogła być rezultatem decyzji i działań podejmowanych przez jeden podmiot. Zarówno formułowanie celów polityki, jak również ich późniejsza realizacja, w sposób nieunikniony stają się wynikiem interakcji zachodzących pomiędzy wieloma podmiotami, z których każdy ma swoje własne cele, interesy i strategie. W badaniach nad *governance* nacisk powinien być więc położony na zagadnienia związane z koordynacją i współpracą zachodzącą pomiędzy partnerami realizującym wspólnie zadania publiczne. Innymi słowy, istnienie sieci kieruje uwagę badacza na relacje horyzontalne, w miejsce charakterystycznej dla klasycznych studiów nad administracją publiczną perspektywy wertykalnej (Hill, Hupe 2002, s. 59–61).

Współcześnie podejście sieciowe stanowi rozbudowaną perspektywę badawczą, w której zakłada się, że realizacja polityk publicznych następuje w skomplikowanych interakcjach, zachodzących pomiędzy dużą liczbą podmiotów, tworzących daną sieć. Aktorzy są nawzajem od siebie zależni, gdyż – w celu osiągnięcia własnych celów – potrzebują zasobów innych aktorów. Tak więc sieci są definiowane poprzez mniej lub bardziej stabilne wzorce relacji społecznych, zachodzących pomiędzy zależnymi od siebie nawzajem aktorami, które kształtowane są

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

w oparciu o istniejące do rozwiązania problemy oraz posiadane zasoby (powstanie sieci z czasem prowadzi do wypracowywania reguł postępowania i dystrybucji zasobów). Rząd to jeden z aktorów sieci, jednak jest on podmiotem uprzywilejowanym, ze względu na specjalną pozycję, której nie może zająć żaden inny aktor. Wynika to z faktu, że rząd posiada unikalne zasoby (np. możliwość stosowania siły), jak również szczególne cele (Hill, Hupe 2002, s. 77–79).

Początkowo z podejściem tym wiązano duże nadzieje, wskazując, że wyszczególnienie rządzenia sieciowego jako trzeciego typu regulacji (poza środkami władczymi i stosowaniem rozwiązań rynkowych) przyczyni się do efektywniejszej realizacji zadań publicznych. Zakładano, że sieci wprowadzają konsultatywny styl sprawowania władzy, pozwalają na zmniejszenie istniejących konfliktów i depolityzację działań, a tym samym czynią politykę publiczną bardziej przewidywalną.

Z czasem zauważono, że rządzenie sieciowe nie stało się dominującym sposobem działania administracji publicznej, co pokazało, że istnieje rozdźwięk pomiędzy teorią a praktyką *governance* (prawdę mówiąc, powyższa uwaga jest prawdziwa również dla wielu innych ujęć teoretycznych). Krytykowano także założenia teoretyczne podejścia sieciowego, wskazując m.in., że zbyt duży nacisk został położony na postrzeganie polityk publicznych w kategoriach efektów wzajemnych uzgodnień, co z kolei doprowadziło do niedoceniania znaczenia środków władczych i konieczności stosowania przymusu (te wątki przewijają się w późniejszych publikacjach Rhodesa [por. 2011]). Krytycy rządzenia sieciowego wskazywali ponadto, że ten typ sprawowania władzy prowadzi do rozproszenia odpowiedzialności za realizowane działania oraz niesie za sobą duże koszty związane z podejmowaniem decyzji i ich późniejszym egzekwowaniem (Mazur 2015, s. 45).

Jak wspomniano, podejście sieciowe nie jest jedynym ujęciem teoretycznym, w ramach którego podejmowano problematykę *governance*; nie jest również ujęciem wewnętrznie jednorodnym, gdyż jako pewne jego rozwinięcie można uznać np. teorię koalicji rzeczniczych (ang. *advocacy coalition approach*) Paula Sabatiera. Duży wkład w rozwój badań nad rządzeniem wniósł nowy instytucjonalizm, a raczej trzy jego emanacje: instytucjonalizm socjologiczny, instytucjonalizm racjonalnego wyboru oraz instytucjonalizm historyczny. Instytucjonalizm socjologiczny wskazuje na znaczenie kulturowych praktyk, reguł, norm i symboli, które wpływają na tożsamość i światopogląd jednostek. Instytucjonalizm racjonalnego wyboru definiuje instytucje jako pochodne działań racjonalnych jednostek, które mają służyć maksymalizacji ich użyteczności (Pieliński 2013a, s. 27–28). Z kolei instytucjonalizm historyczny podkreśla znaczenie przygodności, tj. wcześniejszych zdarzeń, które ograniczają możliwość przekształceń instytucji (tzw. zależność od ścieżki). Wspomniany paradygmat badawczy zwraca uwagę na znaczenie instytucjonalizacji sieci, dokonującej się przez ustanowienie wewnętrznych reguł funkcjonowania o zróżnicowanym charakterze, a także – w oparciu o czynniki zewnętrzne. Przedstawiciele tego nurtu podjęli również próby wyjaśnienia powstania

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

nowego sposobu rządzenia, traktując instytucje jako zmienne zależne lub niezależne. Instytucje mogą pojawiać się niejako w odpowiedzi na nowe dylematy i wyzwania, które uwidoczniają się w niestabilnym środowisku zewnętrznym (wtedy traktowane są jako zmienna zależna). Ujęte natomiast jako zmienna niezależna, pozwalają na wyjaśnienie różnic istniejących pomiędzy różnymi wariantami/stylami rządzenia oraz podejmowanymi w ich ramach decyzjami (Bevir 2010, s. 5).

Teorie interpretacyjne odrzucają, charakterystyczne dla omówionych wcześniej koncepcji badawczych, podejście racjonalistyczne do studiowania *governance*. W ujęciu interpretacyjnym jednostki to aktorzy społeczni, podejmujący działania, by osiągnąć określone cele. Nie da się jednak wyjaśnić podejmowanych przez jednostki działań bez poznania szczegółowych motywów, które nimi kierują (odrzucenie przekonania, że wszyscy aktorzy w ten sam sposób odczytują reguły instytucjonalne oraz społeczne i podobnie na nie reagują stanowi podstawowe założenie tego nurtu). Zadaniem badaczy społecznych jest więc odczytywanie ukrytych przekonań jednostek i umiejscowienie ich w szerszym kontekście społecznym. Teorie interpretacyjne prowadzą do postrzegania *governance* w kategoriach daleko posuniętej decentralizacji władzy. Przyjęty sposób rządzenia jest determinowany przez praktyki, które wyłaniają się z działań (i stanowiących dla nich podstawę – przekonań, ang. *beliefs*) aktorów społecznych, którzy odwołują się do różnych tradycji, dążąc do osiągnięcia swoich partykularnych interesów. Konsekwencją przyjętych założeń jest przeświadczenie o niemożności zdefiniowania uniwersalnych instrumentów dla dobrego rządzenia (w mniejszym lub większym stopniu charakteryzowało ono wcześniej omówione teorie). W zamian przedstawiciele nurtu interpretacyjnego proponują posługiwanie się perspektywą narracyjną. Aktorzy społeczni opowiadają historie, w których przedstawiają swoje dotychczasowe doświadczenia, co umożliwia rekonstrukcję ich intencji i postaw, a także – prognozowanie przyszłych działań (Bevir 2010, s. 5).

Wśród innych nurtów badawczych ważnych dla studiowania *governance* można wyróżnić m.in. podejście systemowe (por. Esmark 2010), wspomnianą wcześniej teorię racjonalnego wyboru czy też teorie organizacji (por. Christensen, Tschirhart 2010).

Governance w działaniu

Nawet pobieżny przegląd literatury przedmiotu wskazuje, że *governance* jest często postrzegany w kategoriach megatrendu, który doprowadził do fundamentalnych zmian w sposobie postrzegania roli współczesnych rządów w realizacji zadań publicznych. Tego typu ujęcie ma jednak ograniczoną użyteczność z punktu widzenia praktyki, gdyż aktorzy społeczni zawsze działają w określonym

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

kontekście, wyznaczonym przez dany układ instytucji oraz ramy polityczne. Uniwersalne wskazania, mówiące o konieczności wdrażania zasady zarządzania sieciowego, mogą być niemożliwe do zrealizowania ze względu na istniejący kształt rozwiązań konstytucyjnych lub też – z powodu charakteru polityki, który implikuje konieczność stosowania środków przymusu (trudno sobie wyobrazić, aby np. zarządzanie przeciwpowodziowe mogło mieć charakter pluralistyczny).

W tej sytuacji należy precyzyjnie oddzielić czynniki ogólne, do których możemy zaliczyć trendy społeczne i gospodarcze (np. starzenie się społeczeństw, globalizacja) oraz idee (np. koncepcja *governance*), od czynników specyficznych, zdeterminowanych przez kontekst krajowy (do których zalicza się istniejące rozwiązania ustrojowe, instytucje, wartości). Dodatkowo, część omawianych zjawisk (np. doktryny, czynniki społeczne) przynależy do sfery faktów społecznych, które można poddać empirycznej weryfikacji. Z kolei działania rządu przybierają postać celów mających charakter normatywny. Cele generalne są niezmienne i ogniskują się wokół zachowania zasady państwa prawa i idei demokracji. Cele specyficzne to zakotwiczona w danym kontekście realizacja konkretnych polityk, a więc po prostu – praktyczne rządzenie. Biorąc pod uwagę różnorodność istniejących w omawianym zakresie rozwiązań, w literaturze przedmiotu pojawiły się próby sformułowania typologii sposobów rządzenia (ang. *modes of governance*) (por. np. Pierre, Peters 2000; Hill, Hupe 2002).

Według Michaela Hilla i Petera Hupe'a możemy wyróżnić **trzy szerokie typy rządzenia**, które mogą być stosowane w praktyce; wybór najbardziej odpowiedniego stylu rządzenia jest uzależniony od czynników kontekstowych, występujących na poziomie makro (systemu władzy), mezo (relacji występujących pomiędzy instytucjami) oraz mikro (ten ostatni dotyczy perspektywy funkcjonowania urzędników – ang. *street level bureaucracy*) (Hill, Hupe 2002, s. 186).

W ramach pierwszego z omawianych typów (ang. ***governance by authority***) rząd ma silne podstawy konstytucyjne oraz mandat demokratyczny, które uzasadniają przyznanie mu wyłącznego monopolu na działanie. Rola władzy publicznej polega na wydawaniu regulacji (np. w zakresie zarządzania przeciwpowodziowego) oraz bezpośrednim dostarczaniu dóbr i usług (np. wypłata zasiłków z pomocy społecznej). Zadaniem kluczowych aktorów politycznych i administracyjnych jest wydawanie wiążących decyzji dla podmiotów niższego rzędu oraz kontrolowanie ich wykonywalności. Rząd pełni więc funkcję naczelnego dyrektora (ang. *Chief Executive Officer*) (Hill, Hupe 2002, s. 180–181).

Rządzenie przez transakcje (ang. ***governance by transaction***) oznacza sytuację, w której władza publiczna stwarza warunki do działania dla innych podmiotów, jednocześnie zachowując nad nimi kontrolę. Rola rządu jest widoczna przede wszystkim w określeniu ram dla prowadzonej polityki (np. poprzez przygotowanie procedury przetargowej, która precyzuje warunki pozostające do spełnienia przez oferentów), jak również na końcu tego procesu (tutaj jego zadaniem jest kontrola

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

rezultatów podejmowanych działań). Rząd spełnia więc funkcję regulacyjną oraz kształtuje instytucje, w ramach których prowadzone są działania. Ważny jest również nadzór, stąd, jak piszą Hill i Hupe (2002, s. 182), rząd pełni funkcję inspektora (ang. *Inspector*).

W trzecim typie (określanym jako rządzenie poprzez perswazję – ang. ***governance by persuasion***), rola rządu polega przede wszystkim na wytyczaniu ogólnych kierunków dla prowadzonych działań oraz zapraszaniu do ich realizacji innych podmiotów. Szczegółowy zakres oraz charakter podejmowanych inicjatyw jest ustalany wspólnie przez rząd i pozostałych aktorów społecznych. Rola rządu jest istotna na początku procesu (wtedy występuje on jako podmiot, który inicjuje wspólne działanie), jednak w dalszych fazach rośnie znaczenie pozostałych partnerów. Ostateczne efekty polityk nie są precyzyjnie zdefiniowane na wstępie, a wprost odwrotnie – w trakcie podejmowanych wspólnie inicjatyw podlegają one wzajemnym uzgodnieniom. Rola rządu jest tutaj postrzegana w kategoriach przewodniczącego (*Chairperson*), który ma jedynie ograniczony wpływ na końcowe, zapadające w trakcie spotkania, uzgodnienia.

Governance w polityce społecznej

Podręczniki akademickie z zakresu polityki społecznej zawierają opis podmiotów (instytucji) zajmujących się realizacją zadań społecznych. Możemy więc przyjąć, że polityka społeczna interesuje się nie tylko efektami programów społecznych, ale również – sposobami ich organizacji w ramach sektora publicznego, prywatnego oraz tzw. trzeciego sektora (tj. organizacji pozarządowych). W pewnym sensie można więc uznać, że nauka o polityce społecznej od zawsze zajmowała się problematyką *governance*, chociaż sam termin pojawił się w literaturze przedmiotu stosunkowo niedawno. Z całą pewnością natomiast podejście związane z rządzeniem zwróciło uwagę badaczy na rolę, jaką w polityce społecznej odgrywają podmioty niebędące podmiotami państwowymi; uważniej zaczęto również analizować mechanizmy koordynacji podejmowanych wspólnie działań.

Według irlandzkiej badaczki Mary Daly koncepcja *governance* może być wykorzystana do sformułowania czterech szerokich perspektyw badawczych, które są użyteczne z punktu widzenia polityki społecznej (Daly 2003 s. 119–120). W pierwszym ujęciu rządzenie służy do analizy funkcjonowania państwa dobrobytu. Pojęcie *governance* jest tu użyte dla podkreślenia słabnącej pozycji współczesnych państw, których zdolność do tworzenia efektywnych i autonomicznych polityk coraz częściej podawana jest w wątpliwość. Podejście drugie i trzecie stanowią perspektywy badawcze pozwalające na przegląd kolejno: procesu formułowania polityki społecznej oraz jej dalszej implementacji. W pierwszym przypadku cho-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

dzi o sferę konceptualizacji polityki (z uwzględnieniem analizy interesów zaangażowanych w nią aktorów), w drugim zaś – o badanie sfery organizacyjnej oraz zarządzania. Ostatnia perspektywa badawcza ma wyraźny charakter normatywny; *governance* rozumiany jest tutaj jako zestaw wskazówek i wartości dotyczących właściwego sposobu organizacji społeczeństwa.

Przyjęcie koncepcji rządzenia w badaniach nad polityką społeczną ma istotny walor wyjaśniający, gdyż pozwala na ujmowanie wielu zjawisk szczegółowych (np. procesów decentralizacyjnych czy prywatyzacyjnych) w szerszej perspektywie poznawczej. Dodatkowo, omawiane pojęcie koncentruje się wokół praktycznej realizacji polityki społecznej, co wzbogaca tę ostatnią o metody umożliwiające szczegółową analizę instytucji i sposobów działania. Widoczny – w wielu badaniach nad *governance* – nacisk na analizę szczebli rządzenia pozwala na precyzyjną ocenę skutków reform decentralizacyjnych (np. nie należą do rzadkości sytuacje, w których rząd, przeprowadzając reformy delegujące realizację zadań na niższe szczeble władzy, jednocześnie zwiększa stopień sprawowanej nad nimi kontroli) (Daly 2003, s. 122–123). Perspektywa *governance* umożliwia również łączenie różnych poziomów analizy, wskazując na relacje łączące podmioty występujące na różnych szczeblach władzy (koncepcja wieloszczeblowego rządzenia – ang. ***multi-level governance***). Co więcej, przyjęcie perspektywy *governance,* która w znacznym stopniu odwołuje się do dorobku instytucjonalizmu historycznego, pozwala na lepsze zrozumienie procesów leżących u podstaw reform państw typu *welfare state,* a także – umożliwia snucie refleksji na temat przyszłych zmian (Pieliński 2013b, s. 61). Wreszcie, posługiwanie się koncepcją *governance* niesie za sobą potencjał normatywny oraz daje perspektywę pluralistyczną do analizowania podmiotów polityki społecznej. Koncepcja normatywna znajduje wyraz w zasadzie ***good governance***, „rozumianej jako sprawne i partnerskie sprawowanie władzy opartej na otwartości, odpowiedzialności, skuteczności, spójności, pluralizmie, partycypacji i dialogu obywatelskim"(Grewiński 2006, s.13–14). W tym kontekście *governance* staje się koniecznym elementem wielosektorowości w polityce społecznej (ang. *welfare pluralism*), polegającej na jednoczesnym funkcjonowaniu publicznych podmiotów polityki społecznej, organizacji pozarządowych i instytucji rynkowych w zakresie zaspokajania potrzeb społeczeństwa (Grewiński 2006, s. 8).

Koncepcja rządzenia jest w szczególnym stopniu wykorzystywana w badaniach nad tymi dziedzinami polityki społecznej, w których monopol państwa jest najmniejszy, a obecność podmiotów niepublicznych – znacząca. Do grupy tej należą przede wszystkim programy aktywizującej polityki społecznej, których celem jest integracja społeczna i zawodowa osób wykluczonych. Perspektywę *governance* w badaniach nad aktywizacją upowszechnił holenderski badacz Rik van Berkel (Berkel 2011, s. 6–13), który wyróżnił cztery główne kierunki reform rządzenia aktywizacją. Należą do nich: reformy decentralizacyjne, wprowadzanie rozwią-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

zań rynkowych (w tym kontraktowanie usług), zarządzanie poprzez rezultaty oraz koordynacja i partnerstwo. Zaletą przyjętego paradygmatu jest ujęcie różnych kierunków reform w jednej perspektywie badawczej, co pozwala na wykazanie występujących pomiędzy nimi zależności. Dodatkowe korzyści wynikają z prowadzenia badań komparatystycznych, które pozwalają na porównywanie reform wdrażanych w różnych krajach. Koncepcja *governance* była również wykorzystywana w sposób normatywny; w tym przypadku celem badaczy było określenie warunków organizacji programów społecznych, które łączyłyby prawa i obowiązki osób biorących udział w programach aktywizacyjnych. Tego typu próba została podjęta m.in. przez francuskiego autora Jean-Michela Bonvina, który odwołał się do koncepcji *capability approach* Amartya Sena, wykazując, że może być ona użyteczna w planowaniu programów aktywizacyjnych (Bonvin 2008, s. 368). W naszym kraju perspektywa *governance* jest przyjmowana przede wszystkim do analizy działań aktywizacyjnych prowadzonych w obrębie pomocy społecznej i polityki rynku pracy (Krzyszkowski 2011; Moreira, Lodemel 2012; Frączek 2015). Jak się jednak wydaje, koncepcja *governance* w dalszym ciągu stanowi niewykorzystany potencjał w badaniach nad krajową polityką społeczną, przede wszystkim ze względu na niedostatek prac empirycznych, które byłyby poświęcone omawianemu pojęciu.

Literatura wykorzystana

Berkel R. van, de Graff W., Sirovatka T. (red.) (2011), *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Bevir M. (red.) (2010), *The Sage Handbook Of Governance*, London, Sage Publications.

Bonvin J.-M. (2008), *Activation Policies, New Modes of Governance and the Issue of Responsibility*, „Social Policy and Society", vol. 7, nr 3.

Christensen R., Tschirhart M. (2010), *Organization Theory*, w: M. Bevir (red.), *The Sage Handbook Of Governance*, London, Sage Publications.

Daly M. (2003), *Governance and Social Policy*, „Journal of Social Policy", vol. 32, nr 1.

Esmark A. (2010) *System Theory*, w: M. Bevir (red.), *The Sage Handbook of Governance*, London, Sage Publications.

Frączek M. (2015), *Współzarządzanie a polityka rynku pracy*, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Grewiński M. (2006), *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku welfare pluralism,* „Polityka Społeczna", nr 5–6.

Grewiński M., Krzyszkowski J. (red.) (2011), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Hill M., Hupe P. (2002), *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, London, Sage Publications.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Hughes O.E. (2003), *Public Management and Administration. An Introduction*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.
Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne", nr 1.
Krzyszkowski J. (2011), *Organizacja pomocy społecznej a nowe koncepcje zarządzania*, w: M. Grewiński, J. Krzyszkowski, *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Warszawa, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
Kudrycka B., Peters G., Suwaj P. (red.) (2009), *Nauka administracji*, Warszawa, Wolters Kluwer.
Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa, Wolters Kluwer.
Mazur S. (red.) (2015), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Mering T. (2013), *Rządzenie aktywizacją – ujęcie metodologiczne*, „Problemy Polityki Społecznej", nr 22.
Moreira A., Lodemel I. (2012), *Zarządzanie aktywizacją: Polska na tle Europy*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnych służb społecznych*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
Możdżeń M. (2015), *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna*, w: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Oliwniak S. (2009), *Biurokracja i biurokratyzm w administracji publicznej*, w: B. Kudrycka, G. Peters, P. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa, Wolters Kluwer.
Pieliński B. (2013a), *Instytucjonalizm a polityka społeczna*, „Problemy Polityki Społecznej", nr 22.
Pieliński B. (2013b), *Instytucjonalizm historyczny w kontekście polityki społecznej*, „Problemy Polityki Społecznej", nr 22.
Pierre J., Peters B.G. (2000), *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin Press.
Rhodes R.A.W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, „Political Studies", nr 44.
Rhodes R.A.W. (2011), *Everyday life in British Government*, Oxford, Oxford University Press.
Scharpf F.Z. (1978), *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*, w: K. Hanf., F.W. Scharpf (red.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, London, Sage.
Zybała A. (2012), *Polityki publiczne*, Warszawa, KSAP.

Słowa kluczowe: *governance*, rządzenie, współrządzenie, administracja publiczna, polityka publiczna, typy rządzenia, podejścia badawcze

Artykuły powiązane:
Polityka publiczna; Zadania publiczne państwa; Decentralizacja w polityce społecznej; Aktywizacja i pojęcia pokrewne; Konwencje jako kategoria teoretyczna

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Gabriela Sempruch
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Innowacje społeczne

Istota pojęcia „innowacje społeczne"

Innowacje społeczne w najbardziej syntetyczny sposób można określić jako **nowe, bardziej efektywne lub/i skuteczne sposoby rozwiązywania problemów społecznych, oparte na współtworzeniu oraz współpracy osób i instytucji z różnych sektorów, stanowiące dźwignię postępu społecznego**. Sens tego pojęcia ma oczywisty związek ze znaczeniem słowa „innowacja" (od łac. *innovare* – odnawiać), definiowanego jako wprowadzenie czegoś nowego, rzecz nowo wprowadzana, nowość, reforma (*Słownik języka polskiego* 1967, s. 236) bądź jako celowo wprowadzona zmiana w technice, organizacji, działalności gospodarczej lub innej sferze ludzkiego życia (*Słownik innowacji* 2014). Innowacje są obecnie istotną kategorią przede wszystkim w ekonomii, socjologii, antropologii kulturowej i pedagogice społecznej. Ostatnio coraz bardziej nabierają też znaczenia w polityce społecznej. Społeczna cecha innowacji wiąże się przede wszystkim z wprowadzaniem zmian polegających na przechodzeniu od stanów gorszych do lepszych, ukierunkowanych na dobro człowieka i społeczeństwa. Innowacje mają szczególne znaczenie we współczesnym świecie charakteryzującym się dużą intensywnością oraz złożonością przeobrażeń społecznych i gospodarczych. W rezultacie wzrasta zapotrzebowanie na nowe rozwiązania, które umożliwiają szybką i skuteczną adaptację do zachodzących zmian, jednocześnie odpowiadając na aktualne potrzeby społeczne w dynamicznie zmieniających się warunkach.

W literaturze przedmiotu z ostatnich lat zakres znaczeniowy pojęcia innowacji społecznych bywa ujmowany bardzo szeroko, często nieostro; wskazuje się na cechy charakterystyczne innowacji, jednocześnie pozostawiając wiele niedookreślonych aspektów tego zjawiska. Pojęcie to ma charakter interdyscyplinarny, jest analizowane z perspektywy różnych dyscyplin. Innowacje społeczne odnoszą się do różnych sektorów (publicznego, prywatnego, społecznego i nieformalnego),

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

najczęściej powstają jednak na ich styku. Istnieje wiele definicji tego pojęcia, które nadają mu węższe lub szersze znaczenie.

Węższe definicje określają je jako nowe rozwiązania (m.in. usługi, produkty, procesy, modele działania, rynki usług, formy organizacji), odpowiadające na potrzeby społeczne bardziej efektywnie niż dotychczasowe rozwiązania oraz kształtujące nowe lub poprawiające istniejące relacje i więzi społeczne, a także dają możliwość lepszego wykorzystania posiadanych zasobów. Innowacje społeczne służą dobru wspólnemu społeczności, poprawiają jej zdolność do samorozwoju w tym zakresie (Caulier-Grice i in. 2012, s. 18). W tym samym nurcie myślenia mieści się teza, że innowacje społeczne wynikają z chęci zaspokojenia potrzeb społecznych, które są zaniedbane, gdyż nie odpowiadają wymaganiom gospodarki rynkowej, a publiczne instytucje polityki społecznej nie poświęcają im należytej uwagi. Innowacja społeczna może wystąpić w usługach społecznych realizowanych zarówno przez instytucje publiczne, jak i niepubliczne (Murray i in. 2010, s. 10).

Najszersze znaczeniowo ujęcia innowacji społecznych określają je jako intencjonalne i pozytywne zmiany społeczne, powiązane z nowością oraz z pierwszym zastosowaniem idei, mającej na celu korzystne przeobrażenia w społeczeństwie na danym obszarze terytorialnym (Kwaśnicki 2013, s. 10). Podkreśla się też, że istotnym elementem tych zmian jest przekształcenie dotychczasowych zasad gry społecznej (Górniak 2001, s. 42). Innowacja społeczna poszukuje nowych rozwiązań problemów społecznych poprzez identyfikowanie oraz dostarczanie nowych usług oraz poprawę jakości życia osób i społeczności. Może ona wskazywać oraz wprowadzać nowe sposoby integracji z rynkiem pracy, nowe kompetencje, nowe formy pracy, nowe formy uczestnictwa jako różnorodne elementy, które mają wpływ na poprawę sytuacji osoby na rynku pracy (Ilie, During 2010, s. 18). Jednocześnie stanowi okazję do poprawy dobrobytu jednostek i społeczności przez zatrudnienie, konsumpcję lub udział, tak by zapewnić rozwiązanie problemów indywidualnych i zbiorowych (Kwaśnicki 2013, s. 13).

Według Franka Moulaerta w definicjach innowacji społecznych najczęściej wskazuje się na trzy kluczowe ich wymiary. Pierwszy z nich odnosi się do przedmiotu innowacji, rozumianego jako produkt lub usługa ukierunkowana na dobro człowieka lub społeczności. Drugi wymiar dotyczy procesu tworzenia i wdrażania innowacji, pod którego wpływem zmieniają się relacje społeczne, a obywatele w większym niż dotychczas stopniu są zaangażowani w rozwiązywanie danego problemu społecznego. Ostatni wymiar wiąże się z ideą *empowerment*, rozumianą jako wzmacnianie zdolności do dalszego rozwoju społecznego dzięki tworzeniu nowych relacji współpracy, przyczyniających się do wzrostu kapitału społecznego i pomnażania dobra wspólnego (za: Sinclair, Baglioni 2014, s. 471).

Badacze wskazują na różne **kryteria**, **które determinują innowacyjność** proponowanych rozwiązań. Istnieje wiele propozycji w tym zakresie i trudno jest je

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

ze sobą porównywać. Do najczęściej pojawiających się kryteriów należą: nowość, zastosowanie w praktyce (zdolność wdrożeniowa), adekwatność do potrzeb społecznych (przydatność), efektywność, wzrost zdolności danej społeczności do działania przez kreowanie nowych ról i relacji oraz budowanie zdolności lepszego wykorzystania posiadanych zasobów (zdolność do mnożenia dodatkowych korzyści) (Caulier-Grice i in. 2012, s. 20; Sempruch 2015, s. 8). Niekiedy podkreśla się również, że innowacje społeczne powinny prowadzić do usamodzielniania osób czy grup, tym samym mają więc emancypacyjny charakter (Mencwel, Wygnański 2014, s. 15). To kryterium jest szczególnie istotne w kontekście budowania potencjału i zdolności rozwojowych oraz utrzymania trwałości wprowadzanych zmian. Istotnym aspektem innowacji społecznych jest zdolność do mnożenia dodatkowych korzyści, odpowiadających na aktualne wyzwania społeczne lub inspirujących zmiany systemowe. To kryterium w największym stopniu wpływa na skalę postępu społecznego. Ponadto do głównych cech innowacji zalicza się: wielosektorowość, otwartość na współpracę, współtworzenie, łączenie perspektywy oddolnej z odgórną, zwiększenie znaczenia działań opartych na współpracy i współdzieleniu (Caulier-Grice i in. 2012, s. 23).

Istnieje **kilka typologii** innowacji społecznych. W jednej z nich (Caulier-Grice i in. 2012, s. 24) innowacje dzieli się na:

- nowe produkty, np. syntezatory mowy dla osób głuchoniemych;
- nowe usługi, np. bank mobilny MPesa w Kenii;
- nowe procesy, np. współpraca *peer to peer* oraz *crowdsourcing*;
- nowe rynki, np. sprawiedliwy handel lub banki czasu;
- nowe platformy współpracy, np. nowe regulacje prawne dotyczące opieki nad osobami zależnymi;
- nowe formy organizacyjne, np. przedsiębiorstwa społeczne lub sieci współpracy;
- nowe modele biznesowe, np. społeczny *franchising*.

Odmienną i niezwykle ciekawą typologię innowacji społecznych przedstawił w swoich pracach Josef Hochgerner. Opierając się na Schumpeterowskiej klasyfikacji innowacji, rozwiniętej przez OECD, wskazuje na osiem kategorii: 1) nowe produkty; 2) nowe procesy; 3) nowe formy marketingu; 4) nowe formy organizacji; 5) nowe role społeczne; 6) nowe relacje i więzi społeczne; 7) nowe normy oraz 8) nowe wartości (Hochgerner 2011, s. 10).

Jedną z najbardziej rozpowszechnionych koncepcji dotyczących **procesu tworzenia i wprowadzania innowacji społecznych** jest propozycja sformułowana przez Robina Murraya, Julie Caulier-Grice oraz Geoffa Mulgana (2010, s. 11). Według nich proces ten składa się z sześciu etapów:

1) symptomów potrzeby zmiany;
2) generowania pomysłów odpowiadających identyfikowanej potrzebie zmiany;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

3) tworzenia i testowania prototypów rozwiązań;
4) tworzenia warunków do dalszego utrzymania i funkcjonowania nowego rozwiązania;
5) upowszechnienia nowego rozwiązania i dyfuzji innowacji;
6) zmian systemowych uwarunkowanych często zaangażowaniem wszystkich sektorów oraz interakcji różnych elementów wprowadzania zmiany, m.in. nowych regulacji prawnych, zmian w sposobie myślenia, nowego modelu, ruchu społecznego na rzecz zmiany.

Innowacje społeczne były przedmiotem zainteresowania uczonych szczególnie w czasach głębokich przeobrażeń cywilizacyjnych. Często podejmowanym tematem rozważań stały się po rewolucji francuskiej 1789–1799, na przełomie XVIII i XIX w., kiedy to uznawano je za synonim radykalnych reform społecznych. Na przełomie XIX i XX w. wątek innowacji społecznych pojawiał się zaś w socjologicznych teoriach zmiany społecznej, w pismach takich autorów, jak Max Weber, Émile Durkheim, August Comte. Na początku XX w. innowacje społeczne były traktowane nie jako (radykalne) reformy społeczne (tym bardziej nie jako herezje, a tak ujmowano je w średniowieczu), ale jako alternatywne formy działania, pozytywne dewiacje społeczne, oryginalne niekonformistyczne rozwiązania, przejaw kreatywności i przedsiębiorczości.

Pojęcie innowacji wprowadził do nauk ekonomicznych na początku XX w. Joseph Alois Schumpeter. Traktował je jako główną siłę napędową gospodarki oraz określał szeroko, jako: 1) wprowadzenie do produkcji wyrobów nowych lub też udoskonalenie dotychczas istniejących; 2) wprowadzenie nowej lub udoskonalonej metody produkcji; 3) otwarcie nowego rynku; 4) zastosowanie nowego sposobu sprzedaży lub zakupów; 5) zastosowanie nowych surowców lub półfabrykatów; 6) wprowadzenie nowej organizacji produkcji (Schumpeter 1960, s. 104).

W obliczu toczącej się w naukach ekonomicznych dyskusji na temat innowacji technologicznych, innowacje społeczne miały drugorzędne znaczenie i nie weszły do głównego nurtu debaty naukowej. William F. Ogburn zwracał uwagę na tzw. lukę w tempie rozwoju innowacji technologicznych i innowacji społecznych oraz wskazywał zagrożenia wynikające z tej rozbieżności. Podkreślał on potrzebę zwiększenia tempa rozwoju innowacji społecznych, uznając to za czynnik niezbędny do harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego (za: Godin 2012, s. 25–26).

Intensywny rozwój prac poświęconych innowacjom społecznym nastąpił w latach 60. XX w., kiedy to przedstawiano je – zgodnie z ujęciem Ogburna z pierwszej połowy XX w. – jako element socjologicznej teorii zmiany społecznej. Prace na ten temat pojawiały się również w naukach o zarządzaniu, m.in. autorstwa Petera Druckera, który podkreślał, że innowacje społeczne mają duży wpływ na życie ludzi współczesnej generacji i są potrzebne bardziej niż innowacje technologiczne (za: Godin 2012, s. 28).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Na przełomie XX i XXI stulecia w naukach ekonomicznych oraz teoriach rozwoju regionalnego innowacje społeczne zostały uznane za równie istotne dla rozwoju społeczno-gospodarczego, co innowacje technologiczne. Zdefiniowano jednocześnie nowy paradygmat innowacji, w którym podkreślono duże znaczenie ich społecznego wymiaru. Od tego czasu rozpoczęły się intensywne prace dotyczące rozwoju koncepcji innowacji społecznych na gruncie różnych dziedzin nauki, m.in. ekonomii (głównie w teoriach wzrostu gospodarczego i innowacji, teoriach organizacji i zarządzania, ekonomii społecznej), socjologii (w teoriach zmiany społecznej, ruchów społecznych, komunikacji społecznej i nowych mediów), nauk o polityce (w teoriach polityki rozwoju, zarządzania publicznego), antropologii kulturowej i pedagogiki społecznej (w koncepcjach rozwoju społeczności lokalnych).

Od początku XXI stulecia w Europie i na świecie można mówić o ponownym „odkryciu" zjawiska innowacji społecznych. Następuje dynamiczny rozwój teoretycznych koncepcji na temat tego zjawiska. Aktualnie podejmowane są próby stworzenia teorii naukowych w tym zakresie (Franz i in. 2012, s. 1–16; Moulaert i in. 2013, s. 1–6). Próbuje się również uporządkować **teoretyczne nurty dotyczące innowacji społecznych**. W największym stopniu nurty te rozwijają się w obrębie nauk ekonomicznych, socjologii oraz nauk o polityce. Wskazywane są trzy główne płaszczyzny analizy innowacji społecznych w kontekście ich społecznego wymiaru, które wzajemnie się uzupełniają (Hubert 2011, s. 26–28, 31).

Pierwsze ujęcie ma najwęższy charakter i odnosi się do analizy potrzeb grup społecznych najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne oraz odnoszących najmniejsze korzyści z gospodarki rynkowej. Opiera się ono na założeniu, że innowacje społeczne powinny niwelować negatywne skutki działań ekonomicznych (Hubert 2011, s. 26). Ujęcie to najczęściej pojawia się w nurcie rozważań w ramach ekonomii społecznej oraz analizy innowacji w usługach społecznych (por.: Caulier-Grice i in. 2010; Mulgan i in. 2007; Osborne 1998).

Drugie ujęcie ma nieco szerszy zakres i odnosi się do aktualnych wyzwań społecznych oraz koncepcji zrównoważonego rozwoju. Podstawowe założenie wskazuje, że tworzenie dobrobytu społecznego może się stać szansą rozwojową, w której społeczny wymiar innowacji stwarza okazję do poprawy wyników zarówno społecznych, jak i ekonomicznych. W tym ujęciu społeczeństwo jest analizowane jako całość, a granice pomiędzy wymiarem społecznym i ekonomicznym zacierają się. Takie ujęcie dominuje w naukach o polityce rozwoju oraz ekonomii rozwoju i teoriach innowacji. W ramach tego nurtu pojawił się nowy paradygmat innowacji, który podkreśla ich społeczny charakter oraz wskazuje na potrzebę zmiany podejścia do innowacji (OECD 2009, s. 12). Zmieniła się koncepcja procesu powstawania innowacji. Dotychczasowe podejście oparte na procesie linearnym (od wynalazku powstającego w instytutach badawczych do rynkowego wdrożenia i interakcji z konsumentem innowacji) zostało zastąpione koncepcją

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

powstawania innowacji w sieci interakcji różnych aktorów z różnych sektorów, angażującej klientów od początku procesu tworzenia innowacji. Innowacje społeczne nabrały nowego znaczenia, jako interdyscyplinarne, wielosektorowe, otwarte dla społeczeństwa i przez nie współtworzone. Nowy paradygmat wskazuje na potrzebę zmian w definiowaniu celów, procesów oraz treści innowacji wynikających z przejścia ze społeczeństwa i z gospodarki ery industrialnej do społeczeństwa i gospodarki opartej na wiedzy i usługach (por.: Hochgerner 2011; Howaldt 2013; Howaldt i in. 2010; Olejniczuk-Merta 2013).

Trzecie, najszersze ujęcie, odnosi się do zmiany systemowej, która prowadzi do transformacji społecznej w kierunku większego uczestnictwa obywateli. Zmiana ta nie musi się odnosić do całego społeczeństwa, może być również związana z jednym z systemów funkcjonujących w społeczeństwie, np. z systemem zabezpieczenia społecznego (Hubert 2011, s. 28). Zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne oraz procesy uczenia się są określane jednocześnie jako źródła oraz efekty osiągania dobrobytu społecznego. To ujęcie dominuje w literaturze poświęconej reformom polityk publicznych, czego dobrym przykładem jest koncepcja rozwoju podejścia opartego na inwestycjach społecznych (Vandenbroucke i in. 2011, s. 5–11). W tym podejściu badawczym pojawiają się głosy dotyczące potrzeby zmiany stanowiska ontologicznego wobec innowacji społecznych, polegającej na odejściu od traktowania ich jako dodatkowego wymiaru innowacji (gospodarczych) na rzecz traktowania ich jako czynnika rozwoju społecznego (Moulaert 2014), dzięki czemu innowacje społeczne mogłyby być instrumentem dostosowania polityki społecznej do współczesnych wyzwań (Błędowski, Sempruch 2014, s. 45–46; por.: Franz i in. 2012; Moulaert 2014; Kwaśnicki 2013; Górniak 2001; Mulgan, Leadbeater 2013; European Commission 2014).

Innowacje społeczne a polityka społeczna

W literaturze naukowej początkowo innowacje w polityce społecznej określano głównie w czterech obszarach: 1) zmiany imperatywu polityki społecznej; 2) innowacji w procesie organizacji usług społecznych; 3) innowacji w metodach wsparcia poszczególnych grup oraz 4) przeobrażeń procesów innowacyjnych (Osborne 1998, s. 1135–1136). Aktualnie dominują dwa nurty w rozważaniach na temat innowacyjności w polityce społecznej, które wzajemnie się uzupełniają.

W jednym z nich mówi się o innowacjach w polityce społecznej (European Commission 2014, s. 6; European Commission 2015, s. 3) czy innowacyjnej polityce społecznej (Grewiński i in. 2015), rozumiejąc je bardzo szeroko, jako sposoby modernizacji *welfare state* w wielu różnych jego aspektach. W ostatnich latach do

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

zwiększenia znaczenia tak rozumianych innowacji w polityce społecznej (Hubert 2011; Pełka 2014) istotnie przyczyniła się Unia Europejska, uznając je za ważny czynnik rozwoju społecznego i gospodarczego. Rozwój innowacji społecznych uczyniono jednym z priorytetów polityki UE i traktuje się je jako instrumenty przeprowadzania reform *welfare state* w państwach członkowskich. Reformy te odnoszą się do modernizacji polityki społecznej w celu m.in. zwiększenia jej funkcji stabilizującej gospodarkę przez przygotowanie odpowiednich kadr, zagwarantowanie odpowiedniej ochrony socjalnej, a także rozwój podejścia opartego na inwestycjach społecznych (European Commission 2012, s. 11–12). W tym ujęciu publiczne instytucje polityki społecznej mają do odegrania szczególną rolę, polegającą na organizowaniu, animowaniu i wspieraniu rozwoju innowacji społecznych w różnych sektorach oraz na ich styku (European Commission 2013, s. 71). Ma to istotne znaczenie na poziomie lokalnym i regionalnym, gdzie istnieje największy potencjał rozwoju innowacji społecznych (Sempruch 2014; Echeverria i in. 2013, s. 6). Innowacje w polityce społecznej są określane jako nowe idee, usługi lub sposoby odpowiedzi na aktualne wyzwania społeczne wpisujące się w proces modernizacji *welfare state* w celu osiągnięcia lepszych efektów społecznych i zatrudnieniowych w wymiarze średnio- i długookresowym. Dotyczą nowych form organizacji *welfare state* z udziałem publicznych i prywatnych aktorów oraz społeczeństwa obywatelskiego (European Commission 2014, s. 4).

W drugim nurcie badań podejmowane są próby analizy innowacji społecznej jako (nowego) odrębnego zjawiska, charakteryzującego się znacznym stopniem integrowania i przenikania sfery społecznej i gospodarczej (celów, instytucji, form działania i narzędzi). Dla przykładu: w działalności gospodarczej, w której do niedawna dominowały wyłącznie cele ekonomiczne, zwraca się coraz większą uwagę na potrzebę realizacji również celów społecznych, w polityce społecznej mówi się natomiast o potrzebie ekonomizacji działań. Charakteryzując innowacje społeczne, podkreśla się, że zwykle stanowią przedmiot wspólnej działalności instytucji z różnych sektorów, a tym samym są wielosektorowe. Ponadto, jako zjawisko interdyscyplinarne, wykraczają często poza dominujący sposób myślenia w ramach jednej dziedziny. Czerpiąc z różnych tradycji teoretycznych i podejść, są próbą udzielenia nowej odpowiedzi na problemy społeczne – odmiennej od dotychczas istniejących. Innymi słowy, cytując Witolda Orłowskiego, można je określić jako „skomplikowany klucz do skomplikowanych zamków”[1]. Odnosząc się do tego podejścia, Stephen Sinclair oraz Simon Baglioni (2014, s. 472–474) dość sceptycznie wypowiadają się o istotności innowacji społecznych dla polityki społecznej, choć

[1] Określenie „skomplikowany klucz do skomplikowanych zamków” w odniesieniu do współczesnych innowacji zostało użyte przez prof. W. Orłowskiego podczas konferencji „Rola innowacji społecznych we współczesnym rozwoju społeczno-gospodarczym”, zorganizowanej przez Ministerstwo Gospodarki 25 października 2013 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

wskazują jednocześnie na potrzebę dalszej analizy tego zjawiska. Podkreślają, że z perspektywy polityki społecznej najbardziej interesujące wydają się zagadnienia innowacji społecznych w sektorze publicznym, w szczególności zaś dotyczące mechanizmów współrządzenia oraz usług publicznych. Wspomniani autorzy wskazują również, że na obecny stan wiedzy o innowacjach społecznych w dużym stopniu składają się zdawkowe opisy doświadczeń praktycznych, stanowczo za mało jest natomiast opracowań teoretycznych, które odpowiadałyby na kluczowe pytania z tej dziedziny. Niewystarczający stan wiedzy utrudnia – ich zdaniem – formułowanie oceny innowacji społecznych, w związku z tym proponują oni **pięć głównych obszarów pytań wymagających odpowiedzi**:

- Obszar nr 1. Źródła i konteksty innowacji społecznych, m.in.: jakie warunki sprzyjają tworzeniu innowacji? Czy rządy lub inne instytucje mogą stymulować ich powstawanie poprzez kreowanie odpowiednich warunków? Jeśli tak, to w jaki sposób? Jaka jest relacja pomiędzy kapitałem społecznym a innowacjami społecznymi?
- Obszar nr 2. Wpływ innowacji społecznych, m.in.: jakie są dowody, o ile takie istnieją, wywierania przez innowacje społeczne wpływu społecznego lub powstania wartości dodanej wynikającej z ich wdrożenia? Czy wpływ społeczny utrzymuje się w dłuższym okresie?
- Obszar nr 3. Skalowanie i transfer innowacji społecznych, m.in.: czy lokalne innowacje społeczne można skutecznie przenosić w inne miejsca, zwiększając tym samym zakres ich oddziaływania? Czy i w jaki sposób można dzielić się doświadczeniami oraz przenosić pozytywne rezultaty eksperymentów? Czy istnieją wystandaryzowane modele transferu innowacji społecznych?
- Obszar nr 4. Teoria zmiany, m.in.: w jaki sposób powstają pozytywne efekty innowacji społecznych? Innymi słowy: jakie jest założenie teoretyczne danej innowacyjnej interwencji?
- Obszar nr 5. Upowszechnianie innowacji społecznych i relacje z sektorem prywatnym, m.in.: w jaki sposób innowacje społeczne wpływają na dobrostan jednostek i społeczeństw? Jakie są efekty innowacji społecznych dla osób korzystających z pomocy? W jaki sposób dostawcy usług społecznych reagują na wyzwania wskazywane w dyskursie dotyczącym innowacji społecznych?

Krytycy i entuzjaści innowacji społecznych

Pomimo ogólnego tonu entuzjazmu dla innowacji społecznych oraz panującej obecnie mody na nie, pojawiają się także głosy sceptyczne na ich temat. Opinie te wskazują, że innowacje społeczne wykorzystuje się czasami jako temat zastępczy w debacie publicznej, odciągając uwagę społeczeństwa od pilnej potrzeby

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

dogłębnej dyskusji o poważnym kryzysie społecznym w Europie oraz poszukiwaniu metod reformowania czy modernizowania modeli socjalnych. O ile dostrzega się potencjał tkwiący w koncepcji innowacji społecznych, który może być przydatny w procesie poszukiwania odpowiedzi na najbardziej naglące problemy społeczne, o tyle zaleca się dużą ostrożność w ocenie faktycznej ich przydatności (Bonifacio 2014, s. 162–164).

Sceptycy zwracają uwagę na szanse i zagrożenia związane ze stosowaniem innowacji społecznych. Wskazują na potrzebę zbierania dowodów naukowych niezbędnych do obiektywnej oceny ich wartości z punktu widzenia dobra jednostek i całych społeczności. Podkreślają również konieczność analizy innowacji społecznych w szerszej perspektywie oraz uwzględnienia faktu, że każda inicjatywa jest realizowana w otoczeniu wielu uwarunkowań strukturalnych, które w istotny sposób wpływają na nią samą. Dlatego też badacze ci wskazują, że warto pamiętać o ograniczeniach tej koncepcji i o tym, iż innowacje społeczne nie powinny zastępować dyskusji na temat niezbędnych gruntownych i dalekosiężnych reform społecznych (Sinclair, Baglioni 2014, s. 474–475).

Z kolei entuzjaści, do których należy też autorka prezentowanego tekstu, podkreślają m.in., że koncepcja innowacji społecznych bazuje na wykorzystaniu nowych możliwości działania człowieka wynikających z rozwoju cywilizacyjnego. Dotyczą one np. nowych rozwiązań technologicznych i informatycznych, zacierania się granic pomiędzy sektorami i zmian dotychczasowych ról, w tym m.in. roli państwa, oraz nowych źródeł wiedzy, a także metod jej tworzenia i udostępniania (np. *open data*, *open learning*) (Phills i in. 2008; Deiglmeier 2014). Jest to niewątpliwie ważny argument w dyskusji na temat przydatności tej koncepcji w poszukiwaniu adekwatnych do potrzeb społecznych i nowoczesnych metod rozwiązywania problemów społecznych. Owe metody rozumiane są tutaj jako takie sposoby działania, które wykorzystują nowe możliwości działania człowieka na rzecz jego dobra oraz dobra całych społeczności. Oto kilka przykładów. Wykorzystanie innowacyjnych produktów technologicznych, takich jak syntezatory mowy czy interaktywne przewodniki dla osób niewidomych, może być bardzo przydatne w walce z wykluczeniem osób niepełnosprawnych. „Otwarte uniwersytety" czy platformy edukacyjne dostępne w internecie mogą istotnie pomóc w walce z problemem nierównych szans osób z mniej rozwiniętych społecznie i gospodarczo regionów świata. Platformy do dzielenia się wiedzą o praktykach społecznych czy nowe możliwości analizy zjawisk społecznych, jak np. *big data*, mogą być przydatne w procesie kształcenia służb społecznych oraz planowania społecznego.

* * *

Mnogość definicji, interdyscyplinarność oraz szeroki zakres znaczeniowy innowacji społecznych przyczyniają się do błędnych interpretacji tego zjawiska. Główne kwestie dyskusyjne dotyczą m.in.: przedmiotu innowacji, źródeł i warunków

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

sprzyjających rozwojowi innowacji, metod pomiaru ich wpływu społecznego oraz procesów skutecznego upowszechniania innowacji w większej skali.

Często nieostrości te wynikają z odmiennych perspektyw badawczych dominujących w poszczególnych dyscyplinach naukowych oraz trudności dotyczących pomiaru tego zjawiska. Niejednokrotnie brak odpowiedniego instrumentarium badawczego, które uwzględniałoby złożoność oraz wieloaspektowość innowacji społecznych, prowadzi do nieprecyzyjnych wniosków. Pomimo podejmowanych aktualnie prób lepszego poznania innowacji społecznych, wiele kwestii z nimi związanych pozostaje nadal nierozstrzygniętych.

Ostrożność we włączaniu koncepcji innowacji społecznych do teoretycznego nurtu polityki społecznej jest uzasadniona. Zbyt wiele jest wciąż niewiadomych, aby dokonać rzetelnej oceny jej przydatności na gruncie polityki społecznej. Potrzebna jest dalsza analiza tego zjawiska oparta na praktycznych inicjatywach w tym zakresie w celu przygotowania właściwego instrumentarium badawczego dla innowacji społecznych. Potrzebne są również działania edukacyjne mające na celu kształcenie umiejętności bardziej precyzyjnego posługiwania się pojęciami dotyczącymi innowacji. Nie wszystko to, co określane jest jako społecznie innowacyjne, faktycznie ma taki charakter, a bywa i tak, że zasługuje na to miano coś, co nie jest w ten sposób określane. Pytanie o to, jak odróżniać jedno od drugiego, pozostaje wciąż bez odpowiedzi, a intrygujący potencjał tkwiący w tej koncepcji wydaje się wciąż nieodkryty. Dostrzega go wiele środowisk naukowych i eksperckich w różnych zakątkach świata, grono osób zaś, które zajmują się naukowo czy zawodowo tą koncepcją, w ostatnich latach dynamicznie rośnie. W niektórych krajach, takich jak Austria czy Niemcy, przyjęto do realizacji strategie rozwoju innowacji społecznych. Ciekawym przykładem jest również Szwecja, gdzie środowiska naukowo-eksperckie pracują aktualnie nad stworzeniem ekosystemu dla wsparcia rozwoju innowacji społecznych, upatrując w nich mechanizm gwarantujący utrzymanie pozycji lidera nowoczesnego państwa, z efektywnym i sprawiedliwym modelem społecznym (Hansson i in. 2014, s. 10). Czy w polskiej polityce społecznej koncepcja innowacji społecznych może być przydatna w „organizowaniu postępu społecznego"? A jeśli tak, to w jaki sposób?

Literatura wykorzystana

Błędowski P., Sempruch G. (2014), *Innowacje społeczne jako instrument dostosowania polityki społecznej do nowych wyzwań*, „Polityka Społeczna", nr 3 (tematyczny).

Bonifacio M. (2014), *Social Innovation: A Novel Policy Stream or a Policy Compromise? An EU Perspective*, „European Review", vol. 22, nr 1.

Caulier-Grice J., Davies A., Patrick R., Norman W. (2012), *Defining Social Innovation*, http://siresearch.eu/social-innovation/project/tepsie [dostęp: 20.05.2013].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Caulier-Grice J., Kahn L., Mulgan G., Pulford L., Vasconcelos D., Ali R., Colchester I. (2010), *Study on Social Innovation*, European Union/The Young Foundation.

Deiglmeier K. (2014), *The Shift to Social Innovation: 3 Key Trends*, www.csi.gsb.stanford.edu [dostęp: 07.07.2014].

Echeverria J., Castro J., Estankona A., Unceta A. (2013), S*ocial Innovation and Uncertainty*, 2013 EU-SPRI Forum Conference.

European Commission (2012), *Social Europe*, Brussels.

European Commission (2013), *Guide to Social Innovation*, Brussels.

European Commission (2014), *Testing Social Policy Innovation*, Brussels.

European Commission (2015), *Social Policy Innovation. Meeting the social needs of citizens*, Brussels.

Franz H.-W., Hochgerner J., Howaldt J. (red.) (2012), *Challenge Social Innovation. Potential for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society*, Berlin, Heidelberg, Springer.

Godin B. (2012), *Social Innovation. Utopias of Innovation from c.1830 to the Present*, http://www.csiic.ca/PDF/SocialInnovation_2012.pdf [dostęp: 20.05.2013].

Górniak J. (2001), *Innowacje społeczne a zarządzanie publiczne. Glosa do debaty nad sposobami rządzenia*, w: J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego. Materiały seminarium naukowego*, Kraków, Wydawnictwo AE Kraków.

Grewiński M., Karwacki A. (red.) (2015), *Innowacyjna polityka społeczna*, Warszawa, WSP im. J. Korczaka w Warszawie.

Hansson J., Björk F., Lundborg D., Olofsson L.-E. (red.) (2014), *An Ecosystem for Social Innovation in Sweden: A strategic research and innovation agenda*, Lund, Lund University.

Hochgerner J. (2011), *The Analysis of Social Innovations as Social Practice*, http://www.socialinnovation2011.eu/wp-content/uploads/2011/04/The-Analysis-of-Social-Innovations-as-Social-Practice.pdf [dostęp: 20.05.2013].

Howaldt J. (2013), *Social Innovation. International trends*, http://www.slideshare.net/943112233/howaldt-international-trends-in-social-innovation?qid=94fc778f-79ae-4920-80c3-22fcb279af74&v=default&b=&from_search=1 [dostęp: 10.09.2014].

Howaldt J., Schwarz M. (2010), *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, http://www.sfsdortmund.de/odb/Repository/Publication/Doc%5C1289%5CIMO_Trendstudie_Howaldt_Schwarz_englische_Version.pdf [dostęp: 20.05.2013].

Hubert A. (2011), *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, Brussels, BEPA.

Ilie E., During R. (2010), *An analysis of social innovation discourses in Europe*: *Concepts and Strategies of Social Innovation*, http://edepot.wur.nl/197565 [dostęp: 20.05.2013].

Kwaśnicki W. (2013), *Innowacje społeczne – nowy paradygmat czy kolejny etap w rozwoju kreatywności człowieka?*, w: W. Kwaśnicki (red.), *Innowacyjność a samoorganizacja społeczna*, Wrocław, Uniwersytet Wrocławski.

Mencwel J., Wygnański K. (2014), *Innowacje*, „Głos Stoczni", zeszyt 2, Warszawa.

Moulaert F. (2014), *Social Innovation at the crossroads between innovation systems and human development*, Innovation and Engagement lecture at Cardiff School of Planning and Geography, http://www.youtube.com/watch?v=Y5Rvg6KfnsI [dostęp: 2.07.2014].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (red.) (2013), *The International Handbook on Social Innovation*, Edward Elgar Publishing.

Mulgan G., Tucker S., Ali S., Sanders B. (2007), *Social Innovation: What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated*, London, The Young Foundation/Oxford Said Business School.

Mulgan G., Leadbeater Ch. (2013), *Systems Innovation: Discussion Paper*, London, Nesta.

Murray R., Mulgan G., Caulier-Grice J. (2010), *The Open Book of Social Innovation*, London, The Young Foundation.

Osborne S. (1998), *Naming the Beast: Defining and Classifying Service Innovations in Social Policy*, The Tavistock Institute, „Human Relations", vol. 51, nr 9.

Olejniczuk-Merta A. (2013), *Innowacje społeczne*, „Konsumpcja i Rozwój", nr 1 (4).

OECD (2009), *The New Nature of Innovation*, Copenhagen.

Pełka W. (2014), *Innowacje społeczne w polityce Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna", nr 1.

Phills Jr. J.A., Deiglmeier K., Miller D.T. (2008), *Rediscovering Social Innovation*, Stanford Social Innovation Review, http://ssir.org/articles/entry/rediscovering_social_innovation#sthash.cneCrM8s.dpuf [dostęp: 10.09.2014].

Schumpeter J.A. (1960), *Teoria rozwoju gospodarczego*, tłum. J. Grzywicka, Warszawa, PWN.

Sempruch G. (2014), *Social Innovation and Regional Development. The Polish Case*, University of the Basque Country, San Sebastian, http://www.slideshare.net/943112233/gabriela-sempruch-social-innovation-and-regional-development-masovian-social-policy-centre?qid=b68dfe11-3b38-4b43-a95f-9df31181cbd5&v=qf1&b=&from_search=1 [dostęp: 31.07.2014].

Sempruch G. (2015), *Definiowanie i konteksty interpretacyjne innowacji społecznych*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Warszawa, WSP im. J. Korczaka w Warszawie.

Sinclair S., Baglioni S. (2014), *Social Innovation and Social Policy – Promises and Risks*, „Social Policy and Society", vol. 13, nr 3.

Słownik innowacji, PARP, http://www.slownik.pi.gov.pl/parp/chapter_96051.asp#/slownik?m=evInfoBegin [dostęp: 10.09.2014].

Słownik języka polskiego (1967), Warszawa, PWN.

Vandenbroucke F., Hemerijck A., Palier B. (2011), *The EU Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, nr 5, Brussels.

Słowa kluczowe: innowacje społeczne, polityka społeczna, modernizacja, *welfare state*

Artykuły powiązane:
Polityka publiczna; Empowerment; Inwestycje społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej

Komodyfikacja i pojęcia pokrewne*

W literaturze anglojęzycznej od lat 80. XX w. stosowane są neologizmy pochodzące od rzeczownika *commodity (commodification*, *de-commodification*, *re-commodification*), tłumaczonego na polski jako „towar". W polskiej literaturze używa się tłumaczeń lub spolszczeń. W tekstach dotyczących tematu można spotkać „utowarowienie" i „odtowarowienie"[1] (Ziółkowski 2005), podobnie w niektórych tłumaczeniach (np. Esping-Andersen 2010b; Fraser 2014; Block 2011). Tłumacz głównego dzieła Gøsty Esping-Andersena stosował obie formy, dominowały jednak spolszczenia (Esping-Andersen 2010a). W literaturze z zakresu polityki społecznej stosowane są przede wszystkim spolszczenia (np. Szarfenberg 2009; Rymsza 2011; Kaźmierczak 2014).

Dla rekomodyfikacji trudno znaleźć polski odpowiednik poza opisowym: ponowne utowarowienie. Rzadko spotykany jest wariant znaczeniowy wskazujący, że utowarowienie (komodyfikacja) jeszcze nie wystąpiło, w polskich przekładach oddawany jako „przedutowarowienie" (Esping-Andersen 2010b), ale również w konwencji spolszczającej jako „prekomodyfikacja" (Esping-Andersen 2010a, s. 58).

Największe znaczenie w kontekście badań polityki społecznej uzyskało pojęcie odtowarowienia (dekomodyfikacja). Jest ono stosowane we współczesnej literaturze akademickiej dotyczącej polityki społecznej w nawiązaniu do teorii Karola Marksa (np. 2005) i – w szczególności – Karla Polanyiego (2011). G. Esping-Andersen zainspirowany był głównie myślą tego drugiego (1985). Jego wkład polega również na zaproponowaniu sposobu pomiaru i wyróżnieniu na tej

---

* Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie, zob. rszarf.ips.uw.edu.pl.

[1] Oba pojęcia sugerują procesy zwiększania lub zmniejszania czegoś, co można by nazwać bardziej ogólnie towaryzacją. Jest to stan relacji między stosunkami o charakterze towarowym do innych stosunków społecznych. Przy takiej konwencji utowarowienie zwiększałoby towaryzację, a odtowarowienie – zmniejszałoby ją. Dalej idąc tym tropem: towaryzmem należałoby nazwać doktrynę, która postuluje, aby jak największy zakres stosunków społecznych miał charakter towarowy.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

podstawie trzech modeli lub reżimów opiekuńczego kapitalizmu (2010a). Nieco wcześniej Polanyi zainspirował też Clausa Offego, który uwzględniał utowarowienie i odtowarowienie (jak również rekomodyfikację) jako wzajemnie powiązane aspekty państwa opiekuńczego (Offe 1984). Mniej znane są próby nawiązujące w większym stopniu do myśli Marksa, ale również je podejmowano (Room 2000[2]; komentarz Esping-Andersena 2000).

Po przedstawieniu źródeł tytułowych pojęć w ujęciu Marksa i Polanyiego można skupić się na odtowarowieniu (dekomodyfikacji) i ponownym utowarowieniu (rekomodyfikacji), czemu będzie poświęcona główna część artykułu.

Praca jako towar w ujęciu Karola Marksa (1818–1883)

Pojęcie towaru było jednym z kluczowych dla analiz wczesnego etapu rozwoju kapitalizmu prowadzonych przez Marksa (2005). Szczególne znaczenie miało **utowarowienie pracy**. Feudalizm tym się przede wszystkim różnił od kapitalizmu, że w tym pierwszym dominowali niezależni rzemieślnicy z własnymi warsztatami (zorganizowani w gildie i cechy), rolnicy mający własną ziemię oraz chłopi zależni od panów feudalnych (np. pańszczyzna, folwark)[3]. Kapitalistyczne uprzemysłowienie doprowadziło do zasadniczej zmiany, w wyniku której świat pracy został radykalnie przekształcony. Główną postacią stał się robotnik przemysłowy. Nie miał on własnych środków produkcji (narzędzi, ziemi – w odróżnieniu od rzemieślników i rolników) i nie był też zależny od pana feudalnego (swoboda migracji[4]).

Od czasów rzymskich – podczas spisów ludności dla celów podatkowych i wojskowych – nazywano takich ludzi proletariuszami. W Polsce osiemnastowiecznej używano nazwy „nieposesjonaci" (od tego, że nie posiadali żadnych nieruchomości). Zapotrzebowanie na proletariuszy czy nieposesjonatów – w związku z uprzemysłowieniem – szybko rosło. Powstawały manufaktury, a następnie fabryki, czyli większe i scentralizowane organizacje produkcyjne.

[2] Room uważał, że odtowarowienie w ujęciu Marksa i Polanyiego odnosi się nie tylko do poziomu zaspokojenia podstawowych potrzeb (ang. *decommodification for consumption*), ale też do samorozwoju człowieka poprzez pracę (ang. *decommodification for self-development*). Zaproponował sposób pomiaru tego drugiego wymiaru odtowarowienia przez wskaźniki samorozwoju dotyczące edukacji zawodowej i edukacji ustawicznej interpretowanych jako inwestycje w ludzkie zdolności, a także długotrwałego bezrobocia, satysfakcji z pracy i mobilności zawodowej oraz krytycznego uczestnictwa w społeczeństwie, z uwzględnieniem nierówności pod względem płci.

[3] W niektórych miejscach i okresach byli to również niewolnicy sprowadzani z zagranicy i sprzedawani wbrew ich woli.

[4] W przypadku zależnych chłopów ich migracje bez zgody pana były traktowane jak przestępstwo (w Polsce problemem było tzw. zbiegostwo chłopów).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Co najmniej dwa warunki powinny być spełnione, aby zapotrzebowanie na robotników zostało zaspokojone. Po pierwsze, rosnąca liczba ludzi zubożałych i jednocześnie wolnych (czyli bez własnych warsztatów, ziemi i bez przypisania do ziemi i pana). Po drugie, publiczne i prywatne działania (w tym praca przymusowa), które zmusiłyby lub skłoniły te rosnące rzesze ludności do przemieszczania się do ośrodków przemysłowych, do podejmowania pracy najemnej w manufakturach i fabrykach. Mieli oni inne alternatywne źródła utrzymania, np. prace dorywcze w rolnictwie, zaciąganie się do wojska, służba domowa, rozbójnictwo, żebractwo[5]. Pomijając szczegóły tego, jak w różnych krajach te dwa warunki realizowały się, rosnąca liczba ludzi utrzymywała się z pracy własnych rąk i umysłów (fabryki potrzebowały też pracy administracyjnej).

W kapitalizmie w ujęciu Marksa ich praca, a ściślej ich siła robocza, stała się towarem na rynku. Uczestnikami tego rynku są nabywcy i sprzedawcy. Nabywcami są właściciele kapitału (obecnie w Polsce obowiązuje nazwa pracodawca[6]), a sprzedawcami sami pracownicy najemni, gdyż nie można odłączyć siły roboczej od człowieka, który ją posiada (właściciel siły roboczej czy – bardziej współcześnie – kapitału ludzkiego). Im większa część ludności utrzymuje się przede wszystkim z pracy najemnej i im bardziej ich sytuacja materialna zależy od niej (nie mają innych alternatywnych źródeł utrzymania), tym w większym zakresie mamy do czynienia ze społeczeństwem skomodyfikowanym (tym większy zakres ma utowarowienie pracy).

Marks uważał, że w stosunkach pracy najemnej panuje wyzysk, tj. robotnicy nie otrzymują pełnej wartości tego, co wytworzyli w postaci płac, gdyż nie byłoby wtedy zysku dla właściciela kapitału. Ponadto przewidywał, że płace będą utrzymywane na poziomie bardzo niskim, wystarczającym tylko na przetrwanie i odtworzenie siły roboczej. Przyczyniać się miała do tego rezerwowa armia pracy, zatem przede wszystkim bezrobotni. Z teorii tej wynikało, że będzie postępowała polaryzacja majątku między robotnikami najemnymi a kapitalistami (ich zamożność będzie rosła szybciej niż robotników), co doprowadzi do rewolucji w najbardziej rozwiniętych krajach przemysłowych. Gdyby rewolucja miała doprowadzić do tego, że znikają kapitaliści, a ich kapitał zostaje przekazany robotnikom, czy praca przestałaby być towarem? Teoretycznie tak, gdyby nowe podmioty gospodarcze miały postać podobną do spółdzielni pracy, gdzie właściciele przedsiębiorstwa są jednocześnie jego pracownikami[7].

---

[5] Na temat procesów tworzenia się klasy robotniczej w Polsce zob. Assorodobraj 1946.

[6] Np. organizacje pracodawców. W okresie II RP i wcześniej mowa była raczej o chlebodawcach.

[7] W PRL spółdzielczość miała duże znaczenie, ale przeważała własność państwowa. W teorii każdy obywatel jest właścicielem tego, co jest własnością państwa, więc i w tym przypadku można twierdzić, że znika praca najemna jako taka, choć nie rynek pracy (nabywcą jest

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ekspansja samoregulującego się rynku w ujęciu Karla Polanyiego (1886–1964)

Karla Polanyiego interesował okres, w którym żył i który analizował również Marks, czyli początki i rozwój kapitalizmu w Anglii. W porównaniu z Marksem uwzględnił on jednak dłuższą perspektywę, obejmującą kapitalizm do II wojny światowej. Interpretował te procesy jako zaplanowaną, wielką i radykalną transformację organizacji społeczeństwa i panujących poglądów (stąd tytuł jego książki z 1944 r., wydanej w Polsce w 2011 r.)[8]. Ujęcie to było sprzeczne z opinią (dzisiaj również powtarzaną), że rynek jest czymś naturalnym, co jest zakłócane przez zewnętrzne ludzkie interwencje. Stąd też nierozerwalny związek między rozwojem państwa i rynku. Centralizacja i działania na dużą skalę są potrzebne, aby wprowadzić w życie zasady wolnorynkowego kapitalizmu tam, gdzie ich w ogóle nie było, a następnie stale je podtrzymywać. W tradycyjnych społeczeństwach – według Polanyiego – wymiana rynkowa miała marginalne znaczenie[9]. Rozwojowi rynku towarzyszy więc rozwój państwa i jego interwencji oraz idei, że człowiek działa przede wszystkim we własnym interesie.

Warunkami wstępnymi wprowadzenia w życie idei samoregulującego się rynku było przekształcenie w towar (utowarowienie, komodyfikacja) ziemi i pracy, a także pieniądza (stało się to po przyjęciu międzynarodowego systemu pieniężnego opartego na standardzie złota). Według Polanyiego były to fikcyjne towary (pojęcie wprowadzone przez Ferdynanda Tönniesa), gdyż nie były wytworami gospodarki, ale podstawą jej funkcjonowania. Komodyfikacja ziemi wymagała podzielenia jej na działki i przyznania prawa własności do nich. W Anglii wymagało to złamania tradycyjnych zasad gospodarowania ziemią przez społeczności wiejskie (wspólna własność). Proces ten pozbawił dostępu do ziemi wielu mieszkańców wsi i w ten sposób stworzył potencjalnych robotników. „Uwolnienie" od własności ziemi nie wystarcza, aby zapanował rynek pracy. Do wielkiej transformacji potrzebne jest jeszcze utowarowienie (komodyfikacja) pracy, polegające na jej oddzieleniu od innych aktywności życiowych i poddaniu prawom samoregulującego się rynku.

---

przedstawiciel państwa odpowiedzialny za rekrutację pracowników, w pewnym sensie konkuruje z innymi o pracowników). Ponadto w PRL podejmowano też aktywne działania na różnych poziomach na rzecz tego, aby wszyscy pracowali (produktywizacja inwalidów, przeciwdziałanie uchylaniu się od pracy, nakazy pracy itp.).

[8] Interesujące porównanie podejścia Marksa i Polanyiego do utowarowienia pracy zob. Silver 2003, s. 16–20. Na tej podstawie autorka wyróżniła dwa typy niepokojów robotniczych.

[9] Miały tam panować głównie kombinacje redystrybucji przez władzę, wzajemności poprzez wymianę darów i produkcji domowej na własne potrzeby.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Polanyi uważał reformę ustawodawstwa dotyczącego pomocy ubogim w Anglii w 1834 r. za początek kapitalizmu wolnorynkowego. Według niego miała ona zasadnicze znaczenie dla stworzenia rynku pracy. Reforma stanowiła radykalne zerwanie z wyjątkowym podejściem rozwijanym w parafii Speenhamland. Udzielano tam pomocy również ubogim pracownikom najemnym (wczesna forma subsydiowania płac). Reforma z 1834 r. polegała w uproszczeniu na tym, że z pomocy wyłączono robotników, a osobom bezrobotnym była ona udzielana tylko pod warunkiem, że zgodziły się pracować i mieszkać w instytucjach nazywanych domami pracy. Ich mieszkańcy ciężko pracowali fizycznie w zamian za utrzymanie. Jego poziom miał wartość wyraźnie mniejszą niż to, co mogliby zarobić w warunkach rynku pracy (zasada mniejszego uprawnienia – ang. *less eligibility*). Jeżeli uznamy, że wspomniana reforma pomocy dla ubogich w Anglii w 1834 r. była przejawem polityki społecznej, to nasuwa się wniosek, że w koncepcji Polanyiego odgrywała ona kluczową rolę jako niezbędna część procesu utowarowienia (komodyfikacji) pracy oraz stworzenia rynku pracy jako takiego.

Podobnie jak Marks, Polanyi był krytycznie nastawiony do rozwoju kapitalizmu i zaplanowanej ekspansji samoregulującego się rynku. Według niego gospodarka w okresie przedkapitalistycznym była zakorzeniona w społeczeństwie i jego normach. Ekspansywne utowarowienie (komodyfikacja) niszczy to zakorzenienie, autonomizuje sferę gospodarczą wobec sfery polityki i – w związku z tym – ma liczne negatywne konsekwencje dla ludzi i przyrody[10]. Ideologia samoregulującego się rynku mówiąca o samodzielności i samowystarczalności jednostek podważa poczucie wspólnoty i przynależności oraz potrzebę solidarności. Wszystko to łącznie podmywa podstawy społeczeństwa jako takiego. Stąd też rozwojowi wolnorynkowego kapitalizmu towarzyszyły idee i działania podejmowane przeciw ekspansji utowarowienia (komodyfikacji) o charakterze samoobronnym. Kapitalizm jako faktyczny ustrój i jego funkcjonowanie w poszczególnych krajach jest wynikiem tych dwóch ruchów – komodyfikacji i kontrkomodyfikacji (ang. *double movement*, dwukierunkowy ruch). W XIX i XX w. były to: ruch na rzecz *laissez-faire* (leseferyzm) oraz opór i reakcje (w postaci różnych instytucji i działań ograniczających komodyfikację).

Odtowarowienie (dekomodyfikacja) i rekomodyfikacja

Dla Marksa i Polanyiego odtowarowienie (dekomodyfikacja) nie było głównym pojęciem, na którym koncentrowali swoje analizy. Skupiali się na istocie

[10] Polanyi uznawany jest za prekursora krytyki feministycznej i ekologicznej kapitalizmu (Fraser 2014).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

wielkiej transformacji, czyli na utowarowieniu (komodyfikacji) oraz ich negatywnych konsekwencjach i reakcjach na nie. W tym zakresie ich analizy były bardzo wnikliwe i bogate. Polanyi był jeszcze świadkiem wczesnego rozwoju sytuacji po II wojnie światowej, ale koncentrował wtedy uwagę na charakterystyce przedkapitalistycznych systemów społeczno-ekonomicznych. II wojna światowa była według niego wynikiem i jednocześnie końcem ery dziewiętnastowiecznej komodyfikacji według utopii samoregulującego się rynku[11].

Polanyi interpretował reformę restrykcyjnego ograniczenia publicznej pomocy tylko dla bezrobotnych jako działanie fundujące powstanie rynku pracy. Zgodnie z logiką dwukierunkowego ruchu można interpretować późniejsze reformy, skutkujące z czasem złożonymi regulacjami (prawo pracy i prawo z zakresu ubezpieczenia społecznego), jako ruch w kierunku „uwalniania ludzkiej pracy spod władzy rynku" (Polanyi 2010, s. 186)[12]. W pierwszym artykule Deklaracji Filadelfijskiej Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z 1944 r. wśród podstawowych zasad umieszczono tę głoszącą, że praca nie jest towarem. Dorobek legislacyjny MOP (ponad 180 konwencji) można więc interpretować jako międzynarodowy wysiłek na rzecz odtowarowienia pracy poprzez prawo pracy (w tym zabezpieczenie społeczne). Podobnie rzecz się ma z ustawodawstwami krajowymi w tym zakresie[13]. Z kolei ataki na te regulacje (np. OECD Jobs Study, zob. Szarfenberg 2007) i postępujące w teorii i praktyce deregulowanie prawa pracy i ograniczanie jakości zabezpieczenia społecznego mające na celu „uelastycznianie" rynku pracy (zwiększające utowarowienie pracy), mogą być interpretowane jako przejawy strategii rekomodyfikacji (ponownego utowarowienia)[14].

G. Esping-Andersen odpowiada za upowszechnienie w teorii i badaniach porównawczych pojęcia **dekomodyfikacji**. Zainspirowany refleksją Polanyiego oraz koncepcją praw społecznych **Thomasa Humphreya Marshalla** zawęził on jednak analizę do ubezpieczenia społecznego. W szczególności zaproponował określony sposób rozumienia i pomiaru dekomodyfikacji przez kilka cech świadczeń pieniężnych wypłacanych w razie wystąpienia głównych ryzyk społecznych (niezdolność do pracy z powodu wieku, choroby i niemożność znalezienia pracy).

---

[11] Jego wiara w to, że ten rozwój to odwrót od utopii samoregulujących się rynków była jednak krytykowana jako naiwna (Dale 2010, s. 387).

[12] Analiza prawa pracy w kontekście tezy Polanyiego, że jest ona fikcyjnym towarem, zob. Fudge 2010.

[13] Prawo pracy nie ma jednak na celu wyeliminowania pracy najemnej, ale ograniczenie utowarowienia, aby przeciwdziałać naruszeniom godności i wolności jednostki, zob. Collins 2010 (punkt „praca nie jest towarem").

[14] O trzech wymiarach rekomodyfikacji, w tym dyskursywnym, zob. Papadopulos 2005. Jako jeden z nurtów w reformach ograniczających *welfare state* (*retrenchment*) zob. Pierson 2001.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Im wyższe były te świadczenia w stosunku do płac, im dłużej były wypłacane i im większa zbiorowość pracowników była do nich uprawniona, tym większy poziom odtowarowienia poziomu życia zapewniało państwo pracownikom (szczegóły dotyczące sposobu pomiaru zob. Arak 2014).

Ubezpieczenie społeczne jest jednak również uznawane za kluczowe dla procesu komodyfikacji (np. Deakin 2010, s. 165). Prawo w tym zakresie definiuje granice rynku pracy i kategorie wewnętrzne. Brak udziału w typowym zatrudnieniu nie daje uprawnień do silniej dekomodyfikujących świadczeń.

Ponadto odtowarowienie wymaga najpierw utowarowienia, co oznaczało, że pierwotne podejście Esping-Andersena pomijało sytuację kobiet (i innych grup), które były poza rynkiem pracy (Knijn, Ostner 2002; Esping-Andersen 2010b, s. 62). Do opisu ich sytuacji stosowano termin przedutowarowienia (prekomodyfikacji). Błędem jest jednak wyobrażenie, że kobiety były kiedykolwiek całkowicie wykluczone z rynku pracy. Model rodziny jedynego i męskiego żywiciela wyrażał partykularną wizję, zakładającą, że kobiety nie muszą i/lub nie chcą uczestniczyć w rynku pracy (propagowano ją przede wszystkim po II wojnie światowej). W tle była argumentacja za uznaniem wykonywania obowiązków domowych przez członków rodziny za pracę[15].

Esping-Andersen, chcąc uwzględnić sytuację kobiet w późniejszych pracach, zastosował pojęcie defamilizacji, które niekiedy utożsamiano po prostu z utowarowieniem pracy kobiet (Knijn, Ostner 2002, s. 152)[16]. Polityka społeczna w tym zakresie mogła albo podtrzymywać model męskiego żywiciela (kobiety mają uprawnienia do świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego mężów), albo działać na rzecz modelu dwojga żywicieli (co wiąże się z indywidualizacją uprawnień ubezpieczeniowych). Obecnie bardziej popularny jest ten drugi kierunek działań, a jego wynikiem jest rosnący odsetek kobiet aktywnych zawodowo, czyli uczestniczących w rynku pracy. W związku z tym poszukiwane są rozwiązania, które mają ułatwiać łączenie ról zawodowych i rodzinnych (przede wszystkim kobietom).

Czy wzrost odsetka kobiet aktywnych zawodowo oznacza także wzrost poziomu utowarowienia pracy? Wydaje się, że tak, gdyż coraz większa część społeczeństwa utrzymuje się z pracy najemnej. Zakres odtowarowienia również się jednak zwiększa, gdyż do kolejnych pracowników stosowane są dekomodyfikujące regulacje. Jeżeli, ponadto, praca kobiet realizuje się głównie w rozwijającym się sektorze

[15] Najbardziej charakterystyczny przykład w Polsce to propozycja uzawodowienia opieki nad osobami niesamodzielnymi. Nie chodziło jednak o komodyfikację opieki, gdyż proponujący jednocześnie zakładali, że świadczyć ją będą członkowie rodziny.

[16] W ogólniejszym sensie defamilizacja produkcji (rodzina przestaje być głównym producentem dóbr) jest warunkiem rozwoju komodyfikacji w postaci rynku pracy najemnej poza gospodarstwem domowym. O związkach defamilizacji z komodyfikacją i dekomodyfikacją zob. Knijn, Ostner 2002; Pintelon 2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

publicznym usług społecznych, to można ją uznać za dodatkowe wsparcie tendencji dekomodyfikujących (pod warunkiem, że zatrudnienie w sektorze publicznym będzie mniej utowarowione, np. w sensie większej regulacji i pewności).

Dwoistość polityki społecznej jako jednocześnie utowarowiającej i odtowarowiającej stała się coraz bardziej jasna w ostatnich kilku dziesięcioleciach. Od lat 80. XX w. teza o kryzysie państwa opiekuńczego zaczyna być coraz powszechniej głoszona. Jego krytyka wskazująca negatywne skutki odtowarowienia (dekomodyfikacji) dla gospodarki, dla samych pracowników i ich rodzin, prowadzi do teorii i praktyk reformatorskich. Są one interpretowane jako zmniejszające poziom dekomodyfikacji (np. sprawiają, że zmniejsza się hojność świadczeń), ale też aktywnie rekomodyfikujące (aktywne programy rynku pracy, zob. Greer 2015). Nie są one uzasadniane wyłącznie przez krytykę, ale też przez wskazywanie pozytywnych aspektów pracy, rozumianej przede wszystkim jako stała praca najemna (z tendencją do rozszerzania na samozatrudnienie i inne atypowe formy). Poza tym, że praca ma dawać liczne korzyści, włączać w społeczeństwo[17], jest też obowiązkiem moralnym. Ten nurt myślenia nazywany jest aktywną polityką społeczną (zob. m.in. Karwacki, Rymsza 2011; Rymsza 2013).

G. Esping-Andersen na podstawie swoich analiz stwierdził, że poziom dekomodyfikacji jest najwyższy w państwach skandynawskich (model socjaldemokratyczny). Jednocześnie, to właśnie w tych państwach najwcześniej rozwijano tzw. aktywne programy rynku pracy[18] (uznawane za instrument rekomodyfikacji), a także polityki ułatwiające kobietom uczestnictwo w rynku pracy. Jak wyjaśnić to, że państwa najbardziej dekomodyfikujące pracę poprzez świadczenia ubezpieczeniowe jednocześnie były najbardziej skuteczne w jej komodyfikacji i rekomodyfikacji (w sensie zapewnienia wysokiego poziomu uczestnictwa ludności w rynku pracy)? Możliwe, że dodatkowe aspekty tego zagadnienia uzyskamy, wprowa-

[17] W kontekście teorii Polanyiego trudno jest zrozumieć, w jakim sensie uniezależniany wobec społeczeństwa samoregulujący się rynek pracy miałby mieć włączający charakter. Można uznać, że wręcz przeciwnie – wprowadzanie rynku pracy w XIX w. oparte było na masowym wykorzenieniu, niszczeniu tradycyjnych społeczności, a jego funkcjonowanie związane było z licznymi negatywnymi konsekwencjami dla jednostek i społeczeństw. Tymczasem prawo pracy i zabezpieczenia społecznego rozwinięte po II wojnie światowej doprowadziło do zmniejszenia autonomii rynku pracy w stosunku do społeczeństwa i wtedy uzyskał on rolę włączającą. Nasuwa się jednak pytanie, czy rekomodyfikacja nie oznacza, że rynek pracy traci tę rolę. Dodatkowy aspekt do tej dyskusji wnosi pojęcie odtowarowienia dla samorozwoju przez pracę, zaproponowane przez Rooma.

[18] O pielgrzymkach amerykańskich specjalistów do Szwecji w celu podejrzenia, w jaki sposób prowadzi ona takie programy, wspominano na początku lat 70. XX w. (Reubens 1970, s. VII). W roku 1970 ukazała się obszerna praca z informacjami na temat tych programów w wielu państwach europejskich (tamże).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

dzając do dyskusji drugi wymiar odtowarowienia, uwzględniający samorealizację poprzez pracę.

W badaniach empirycznych dla danych do 2000 r. dowiedziono, że można oba kierunki działania ze sobą łączyć. Wymaga to jednak ograniczonej dekomodyfikacji w zakresie zabezpieczenia społecznego w razie bezrobocia, co stwierdzono w państwach skandynawskich (Huo, Nelson, Stephens 2008). Z tych analiz wynikało, że w Europie kontynentalnej (model konserwatywny) dekomodyfikacja była realizowana kosztem zmniejszenia komodyfikacji w sensie niższych wskaźników aktywności zawodowej. Dodajmy do tego informację, że po roku 2000 w wielu krajach wzmożono wysiłki rekomodyfikujące (w szczególności w Niemczech).

Uogólniając, komodyfikacja (w sensie wprowadzania mechanizmów rynkowych, jak i zwiększania w nich uczestnictwa ludności) jest warunkiem wstępnym strategii dekomodyfikujących (regulowanie rynku, zmniejszanie uczestnictwa w rynku), a z kolei te ostatnie są warunkiem dla uruchamiania działań rekomodyfikujących (deregulowanie uprzednio uregulowanego rynku, ponowne włączanie tych, którzy wcześniej zostali z rynku wyłączeni).

* * *

Powstaje więc pytanie: czy używać polskich określeń, czy też spolszczeń terminów angielskich? Można zalecać używanie polskich odpowiedników (towaryzacja, utowarowienie i odtowarowienie), choć tradycje są tu bardzo krótkie (w szczególności gdy mowa o odtowarowieniu, a towaryzacja jest kolejnym neologizmem). Przemawia za tym mniejsza obcość takiej konwencji i bezpośrednie skierowanie uwagi na kluczowe pojęcie (towar). Autor tego artykułu przychyla się do stanowiska, że można stosować obie formy.

Odtowarowienie można ująć w kontekście relacji między pracą, poziomem życia i jakością życia. Esping-Andersen koncentrował uwagę na dekomodyfikacji, która osłabiała związek między pracą i poziomem życia. Z kolei Room podkreślał, że dekomodyfikacja wzmacnia powiązanie między pracą a jakością życia (samorozwój poprzez edukację i pracę). Oba pojęcia można połączyć w spójną całość, odtowarowienie (mniejsza towaryzacja) pracy pozostawia więcej przestrzeni dla odtwarzania i podtrzymywania zdolności do pracy oraz aktywności poza pracą, a także odpowiada za większy potencjał pracy jako środowiska dla ludzkiej samorealizacji.

Do tych wyjaśnień warto dodać, że towaryzacja pracy ma dwa wymiary: jakościowy i ilościowy. Ustrój pracy może być zaprojektowany tak, aby jak najbardziej przypominał model wolnego rynku, albo tak, aby odpowiadał hasłu „praca nie jest towarem". Im większy wpływ na rzeczywistość pracy ma pierwszy projekt, tym bardziej towarowy charakter ma praca. Ilościowe ujęcie pozwala ocenić skalę zjawiska, np. jaka część ludności w wieku produkcyjnym pracuje w utowarowionych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

segmentach pracy. Model pełnej towaryzacji pracy oznaczałby, że cała praca w danym społeczeństwie ma charakter w pełni towarowy i wszyscy w wieku produkcyjnym pracują. W związku z tym odtowarowienie obejmowałoby również oba aspekty: pierwszy – przez zmniejszanie lub wyłączanie przynajmniej części pracy z reżimu wolnego rynku, a drugi – poprzez zmniejszanie zatrudnienia w segmencie pracy w pełni utowarowionym.

Literatura wykorzystana

Arak P. (2014), *Wskaźnik dekomodyfikacji w 1980 i 2010 r.*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", 25 (2) (www.problemypolitykispolecznej.pl).

Assorodobraj N. (1946), *Początki klasy robotniczej. Problem rąk roboczych w przemyśle polskim epoki stanisławowskiej*, Warszawa, Spółdzielnia Czytelnicza „Czytelnik".

Block F. (2011), *Wprowadzeni*e, w: K. Polanyi, *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, tłum. M. Zawadzka, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Collins H. (2010), *Employment Law*, wyd. 2, Oxford, Oxford University Press.

Dale G. (2010), *Social Democracy, Embeddedness and De-commodification: On the Conceptual Innovations and Intellectual Affiliations of Karl Polanyi*. „New Political Economy", vol. 15, nr 3.

Deakin S. (2010), *The Contribution of Labour Law to Economic and Human Development*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *The Idea of Labour Law*, Oxford, Oxford University Press.

Esping-Andersen G. (1985), *Politics against Markets*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Esping-Andersen G. (2000), *Multi-dimensional De-commodification: A Reply to Graham Room,* „Policy and Politics", vol. 28, nr 3.

Esping-Andersen G. (2010a), *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa, Difin.

Esping-Andersen G. (2010b), *Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej,* tłum. R. Włoch, Warszawa, WSP TWP, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Fraser N. (2014), *Czy społeczeństwo można utowarowić bez reszty? Polanyi'ego refleksje o kapitalistycznym kryzysie*, tłum. G. Maciejewska, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego, http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0131_fraser.pdf [dostęp: 14.05.16].

Fudge J. (2010), *Labour as a 'Fictive Commodity': Radically Reconceptualizing Labour Law*, w: G. Davidov, B. Langille (red.), *The Idea of Labour Law*, Oxford, Oxford University Press.

Greer I. (2015), *Welfare Reform, Precarity and the Re-commodification of Labour*, „Work, Employment & Society", 13 maja.

Huo J., Nelson M., Stephens J.D. (2008), *Decommodification and Activation in Social Democratic Policy: Resolving the Paradox*, „Journal of European Social Policy", vol. 18, nr 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Karwacki A., Rymsza M. (2011), *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa, WSP TWP.

Kaźmierczak T. (2014), *Aktywne obywatelstwo: relacja państwo – obywatel zredefiniowana*, w: A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *Reintegracja: aktywna polityka społeczna w praktyce*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

Knijn T., Ostner I. (2002), *Commodification and De-commodification*, w: B. Hobson, J. Lewis, B. Siim (red.), *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Cheltenham, Edward Elgar.

Marks K. (2005) [1847], *Praca najemna i kapitał*, Warszawa, Studenckie Koło Filozofii Marksistowskiej (UW).

Offe C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson.

Papadopulos T. (2005), *The Recommodification of European Labour: Theoretical and Empirical Explorations*, ERI Working Paper 05-03, Bath, European Research Institute.

Pierson P. (2001), *Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, w: P. Pierson (red.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Pintelon O. (2012), *Welfare State De-commodification: Concepts, Operationalizations and Long-term Trends*, CSB Working Paper 12/10, Antwerp, University of Antwerp.

Polanyi K. (2010), *Wielka transformacja. Polityczne i ekologiczne źródła naszych czasów*, tłum. M. Zawadzka, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Reubens B.G. (1970), *The Hard to Employ: European Programs*, New York, Columbia University Press.

Room G. (2000), *Commodification and De-commodification: A Developmental Critique*, „Policy and Politics", vol. 28, nr 3.

Rymsza M. (2011), *O więziotwórczych funkcjach przedsiębiorstwa społecznego*, „Polityka Społeczna", nr 7.

Rymsza M. (2013), *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.

Silver B.J. (2003), *Forces of Labor Workers' Movements and Globalization since 1870*, Cambridge, Cambridge University Press.

Szarfenberg R. (2007), *Reformy rynku pracy. Wiele dróg do sukcesu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego", nr 2.

Szarfenberg, R. (2009), *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", nr 12 (www.problemypolitykispolecznej.pl).

Ziółkowski M. (2005), *O pewnych konsekwencjach częściowego i niekonsekwentnego utowarowienia polskiego szkolnictwa wyższego*, „Nauka", nr 2.

Słowa kluczowe: komodyfikacja, dekomodyfikacja, rekomodyfikacja, utowarowienie, odtowarowienie

Artykuły powiązane:

Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne; Model polityki społecznej; Policy transfer (europeizacja); Prekariat i pojęcia pokrewne; Wskaźniki społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Bartosz Pieliński
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Koprodukcja

Koprodukcja jest pojęciem ogniskującym wokół siebie dyskusje odzwierciedlające wiele wyzwań, jakie stoją przed współczesną polityką społeczną. Koprodukcja jest bowiem jedną z kilku koncepcji, z którą wiąże się obecnie nadzieję na poprawienie funkcjonowania polityki społecznej w państwach zachodnich. Jest także praktyką, która – w niektórych obszarach współczesnych systemów zabezpieczenia społecznego – rzeczywiście się rozwija. Koprodukcja jest coraz intensywniej badana i coraz wnikliwiej poznawana jest jej natura.

Bez wątpienia jest to termin zawierający w sobie – jak wiele innych we współczesnych naukach społecznych – bardzo widoczne odwołania do koncepcji od dłuższego już czasu służących nam do opisu życia społeczno-politycznego. Fenomen koprodukcji ma wiele wspólnego ze zjawiskiem partycypacji obywatelskiej, z wielosektorową polityką społeczną czy też z mającą tak znaczącą w Polsce tradycję, ideą spółdzielczości (Ciepielewska-Kowalik 2016; Sześciło 2015; Pieliński 2015). Jednakże badacze koprodukcji oraz osoby zajmujące się jej praktycznym zastosowaniem są przekonani, że koprodukcja niesie ze sobą nowe pomysły na funkcjonowanie nie tylko polityki społecznej, ale też wszystkich polityk publicznych, a także – do pewnego stopnia – na funkcjonowanie demokratycznych systematów politycznych.

Czym jest więc koprodukcja? Jest przede wszystkim praktyką, w której niejednokrotnie uczestniczymy w codziennym życiu. W najszerszym ujęciu koprodukcja **jest współudziałem usługobiorców w dostarczaniu usług adresowanych do nich lub do najbliższych im osób** (Parks i in., 1981). Uczestniczymy w procesie koprodukcji, kiedy korzystamy z usług lekarza. On diagnozuje stan naszego zdrowia i określa sposób, w jaki mamy się leczyć. Jednak to od nas zależy, czy będziemy stosowali się do jego zaleceń, czy będziemy zażywać zapisane nam lekarstwa. Tak samo nauka w szkole opiera się na koprodukcji. To nauczyciele uczą dzieci, ale efekt owej nauki jest bowiem w znacznym stopniu uzależniony od tego, w jakim stopniu są w nią zaangażowani rodzice. Ostateczny efekt nauki dzieci w szkole jest bowiem znacząco uzależniony od tego, do jakiego stopnia jest on wspomagany przez rodziców.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

O koprodukcji można mówić nie tylko w kontekście dostarczania usług, ale również produkcji towarów. Nadużywanym przykładem takiej koprodukcji jest praktyka stosowana przez jedną ze skandynawskich firm meblowych, która wymaga od klientów samodzielnego montażu swoich produktów. W ten sposób klienci tej firmy współprodukują, czyli koprodukują, jej meble. Warto jednak podkreślić, że w literaturze poświęconej koprodukcji jej fenomen jest analizowany przede wszystkim w kontekście usług, a w szczególności – usług świadczonych przez instytucje publiczne.

Jak zostanie to pokazane w dalszej części tego artykułu, między badaczami toczy się dyskusja dotycząca tego, jakiego rodzaju **relacje** można uznać za relacje posiadające cechy koprodukcji. Czym koprodukcja miałaby się różnić od partycypacji? Czy stroną koprodukcji mogą być nie tylko pojedynczy obywatele, lecz także organizacje trzeciego sektora? Dyskusja dotyczy również **cech** koprodukcji, wokół których można budować jej typologie. Czy odmienne rodzaje koprodukcji należy wyróżniać ze względu na miejsce jej występowania w cyklu planowania i implementacji poszczególnych programów, związanych z polityką społeczną, czy – być może – ze względu na znaczenie koprodukcji w wytwarzaniu usług?

Niezależnie od tego, jaką definicję koprodukcji przyjmiemy, za każdą koncepcją kryje się założenie, że należy bardziej zainteresować się rolą odbiorców w tworzeniu i dostarczaniu usług. Potrzeba zwiększenia owego zainteresowania wynika zarówno z pobudek ekonomicznych, jak i politycznych. Wzrost zaangażowania obywateli w dostarczanie usług publicznych może więc poprawić ich jakość oraz obniżyć koszty wytwarzania. Jednocześnie, zwiększony udział obywateli w tworzeniu usług zwiększa ich wpływ na funkcjonowanie instytucji publicznych. W ten sposób następuje demokratyzacja całego systemu świadczenia usług. Koprodukcja wpisuje się bowiem w rosnący prąd zainteresowania – do tej pory niedocenianym – aspektem relacji pomiędzy państwem a jego obywatelami; relacji związanych z realizacją polityk publicznych (Scharpf 1997). W tej perspektywie nie tylko rozpatruje się to, do jakiego stopnia podmiotowo – w kształtowaniu polityk państwa – traktowani są obywatele, ale również to, do jakiego stopnia traktowani są oni podmiotowo w chwili realizacji owych polityk.

Korzenie koprodukcji

Miejscem narodzin koncepcji koprodukcji był Indiana University Bloomington, na którym swoje badania prowadziła, nagrodzona Nagrodą Nobla, Elinor Ostrom. Na podstawie badań prowadzonych ze współpracownikami, dotyczących m.in. kwestii bezpieczeństwa, wysnuła wniosek, że istnieje silny związek pomiędzy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

jakością usług publicznych a zaangażowaniem obywateli w ich wytwarzanie (Parks i in. 1981). Tam, gdzie zwykli ludzie znali lokalnych policjantów, ufali im i nie mieli problemów z kontaktowaniem się z nimi, poziom zaangażowania obywateli w utrzymywanie bezpieczeństwa był znaczący. Z kolei w miejscu, gdzie policjanci pozostawali anonimowi, zaangażowanie obywateli było zdecydowanie mniejsze.

W konsekwentnie realizowanym – przez całe życie Ostrom – projekcie badawczym, koprodukcja była jednym z elementów analizowanych przez nią mechanizmów samorządnego oraz oddolnego zarządzania dobrami publicznymi i wspólnymi zasobami. Analizy Ostrom wpisywały się również w nurt teorii wyboru publicznego, który rozwijał się na styku ekonomii i politologii (Wilkin 2012). Z tego też nurtu wywodziła się inna koncepcja, która na wiele lat przysłoniła idee koprodukcji.

New Public Management (NPM), inspirowany pracami Buchanana (Buchanan, Tullock 1999), zwracał uwagę nie tyle na relacje pomiędzy dostawcami usług a ich odbiorcami, ile na relacje pomiędzy obywatelami a decydentami. Starał się ograniczyć „samowolę" decydentów, czy to polityków, czy urzędników, poprzez komercjalizację systemu dostarczania usług społecznych. Owa komercjalizacja miała w założeniu spowodować to, że system dostarczania usług stanie się bardziej wydajny i skuteczny.

Z biegiem lat narastająca krytyka NPM doprowadziła m.in. do ponownego „odkrycia" koprodukcji. Stała się ona podstawą dla konkurencyjnego wobec NPM sposobu myślenia o systemie świadczenia usług publicznych – NPG, czyli New Public Governance (Pestoff, Brandsen, Verschuere 2012; Sześciło 2015). W tej perspektywie kluczowe jest analizowanie relacji nie tyle pomiędzy obywatelami a decydentami, ile – pomiędzy obywatelami a dostawcami usług. Zwraca się uwagę nie na kwestię delegowania na decydentów uprawnień do podejmowania decyzji przez obywateli, lecz na kwestię egzekucji tych decyzji; egzekucji, która zachodzi w relacji pomiędzy obywatelami a dostawcami usług publicznych.

Za koncepcją koprodukcji kryje się wizja nowej relacji pomiędzy administracją państwową a obywatelem. Zakłada ona przede wszystkim fakt, że mamy w niej do czynienia z dwoma rodzajami dostawców usług – „zawodowymi" dostawcami oraz „obywatelskimi" dostawcami (Pestoff 2006). Do tych pierwszych należą nauczyciele, lekarze, pracownicy socjalni, czyli wszyscy ludzie, którzy zawodowo zajmują się dostarczaniem usług. Zazwyczaj posiadają oni odpowiednie kompetencje oraz odpowiednią wiedzę. W drugiej grupie znajdują się zaś dostawcy obywatelscy, którzy nie mają wiedzy specjalistycznej, ale wiedzę „partykularną", dotyczącą jednego, konkretnego przypadku – ich własnego. Koprodukcja umożliwia dokonanie synergii owych dwóch rodzajów wiedzy – specjalistycznej i ogólnej – oraz tej związanej z konkretnym przypadkiem.

Inną istotną cechą koprodukcji, która odróżnia ją od koncepcji rozwijanych w ramach NPM, jest uwypuklenie działań dających – w relacjach z instytucjami

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

publicznymi – głos obywatelom, zamiast kładzenia nacisku na możliwość zerwania relacji z tymi instytucjami. Koprodukcja umożliwia obywatelom wpływanie na działania instytucji publicznych, kiedy nie spełniają one ich oczekiwań. NPM w takich sytuacjach skłaniał obywateli do poszukiwania innych dostawców usług. Koprodukcja bardziej zawierza mechanizmom partycypacji obywatelskiej, natomiast NPM jest skłonny ufać w większym stopniu mechanizmom rynkowym.

Ostatecznie koncepcja koprodukcji i – wywodząca się z niej – koncepcja NPG kładą nacisk na końcowy efekt (ang. *outcome*) działań instytucji publicznych, a nie na ich bezpośredni wynik (ang. *output*) (Bovaird, Löffler 2012). Uwagę zwraca się nie na to, ilu pacjentów zostało przyjętych lub ilu uczniów zdało egzamin. Ewaluacja działań instytucji jest bowiem dokonywana przede wszystkim ze względu na efekt ich oddziaływania na obywateli: jaki jest ich stan zdrowia dwa miesiące po wyjściu ze szpitala czy też – w jaki sposób radzą sobie w życiu po ukończeniu szkoły. Instytucje mają być rozliczane z tego, jakie korzyści przynoszą obywatelom, a nie wyłącznie z tego, czy wywiązały się z określonego planu działania.

Koncepcję koprodukcji można powiązać z bardzo wieloma koncepcjami rozwijającymi się w naukach społecznych (Ciepielewska-Kowalik 2016, s. 27–69). W tym miejscu należy zwrócić uwagę na trzy z nich. Przede wszystkim, koprodukcja jest bardzo silnie powiązana z dyskusją wokół kwestii **partycypacji obywatelskiej** (Kaźmierczak 2012). W pracach poświęconych polityce społecznej, polityce publicznej czy też politologii kwestia udziału obywateli w tworzeniu szczegółowych polityk publicznych jest obecnie bardzo gruntownie analizowana. Podkreśla się fakt, że obywatele powinni mieć wpływ na to, w jaki sposób planuje się konkretne działania władz państwowych adresowane do nich. Badane tu są zarówno kwestie związane ze znaczeniem głosu pojedynczych obywateli, jak też zrzeszających ich organizacji *non-profit*. Tym, co wydaje się odróżniać koprodukcję od badań nad partycypacją, jest fakt, że badania nad tą pierwszą skupiają się przede wszystkim na roli obywateli albo organizacji *non-profit* w chwili dostarczania usług; na tym, w jaki sposób mogą wpływać na ostateczny kształt dostarczanych im usług.

Koprodukcja jest także blisko związana z ideą **spółdzielczości** (Vamstad 2012). Część badań nad fenomenem koprodukcji analizuje m.in. funkcjonowanie spółdzielni. Owo pokrewieństwo idei koprodukcji i idei spółdzielczości wynika z faktu, że w obydwu przypadkach w dostarczanie usług, czy też wytwarzanie produktów, są zaangażowani ich odbiorcy. Zacierana jest więc granica pomiędzy dostawcą zawodowym a obywatelskim. Różnice pomiędzy koprodukcją a ideą spółdzielczości można dostrzec przynajmniej dwie. Pierwsza dotyczy tego, że spółdzielnie są niczym innym, jak przedsiębiorstwami, które jednak kierują się specyficznymi zasadami. Koprodukcja nie jest nastawiona na opisywanie działań przedsiębiorstw, lecz raczej administracji publicznej. Można więc w uproszczeniu stwierdzić, że spółdzielczości zależy na demokratyzacji gospodarki, koprodukcji

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

zaś na demokratyzacji administracji publicznej. Z kolei druga różnica odnosi się do tego, że koncepcja spółdzielczości zakłada w wielu przypadkach całkowite zniesienie relacji zawodowy dostawca – obywatel. W ramach spółdzielni bowiem bardzo często to obywatel staje się jedynym dostawcą. Dla koprodukcji zaś bardzo istotna jest relacja profesjonalny wytwórca usług – obywatel.

W końcu warto zauważyć, że koprodukcja, a razem z nią NPG, może być podstawą do budowania wizji nowego porządku politycznego (Pieliński 2015). Koncepcja policentryczności, która jest powiązana z ideą koprodukcji, odsyła nas do znanych już koncepcji demokracji stowarzyszeniowej Paula Hirsta (1994) czy też „respubliki kooperatywnej" Edwarda Abramowskiego (2012). Wszystkie te koncepcje łączy chęć zbudowania bardziej demokratycznych systemów politycznych opartych na zasadzie samorządności obywatelskiej.

Odmiany koprodukcji

Każdy badacz zajmujący się koprodukcją musi określić granice jej **zakresu znaczeniowego**. Jeżeli nie będzie ostrożny, może uznać każde świadczenie usługi za działanie mające cechy koprodukcji. Czy można bowiem świadczyć komuś usługę bez jego – nawet minimalnego – wkładu w ową usługę? Jeżeli przyjrzymy się literaturze przedmiotu, zauważymy, że rozwinęły się przynajmniej trzy sposoby uporania się z tym problemem.

Część badaczy, na czele z Victorem Pestoffem (2009, 2012), skoncentrowała się w pewnym momencie wyłącznie na koprodukcji związanej z procesem dostarczania usług przez organizacje trzeciego sektora. Uwaga badaczy nie skupia się więc na zaangażowaniu pojedynczych obywateli w dostarczanie usług, lecz na zaangażowaniu „obywatelskich" organizacji. W ten sposób problem braku rozłączności koprodukcji ze świadczeniem usług zostaje rozwiązany przez zogniskowanie uwagi na „organizacyjnej", a nie „indywidualnej" koprodukcji.

Innym sposobem rozwiązania powyższego problemu jest wskazanie na fakt, że koprodukcja nie obejmuje jedynie samego świadczenia usługi, ale również jej planowanie (Bovaird, Löffler 2012; Brandsen, Honingh 2016). Koprodukcja może, ale nie musi, ograniczać się do fazy implementacji jakiejś polityki publicznej. Jest również bardzo silnie związana z działaniami zmierzającymi do angażowania obywateli w cały złożony proces projektowania polityki publicznej. Podejmuje się również próby odnajdowania dystynktywnych cech koprodukcji w jej niezbędności w procesie dostarczania usług. Analizuje się to, na ile konieczne jest obywatelskie zaangażowanie w wytwarzanie jakiejś usługi oraz to, w jakim stopniu owo współwytwarzanie jest dobrowolne (Brandsen, Honingh 2016).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Jednak te wszystkie próby określenia specyfiki koprodukcji wydają się negować prostą obserwację, że zaangażowanie odbiorcy usługi w jej wytwarzanie jest niezbędne w przypadku świadczenia większości usług. Koprodukcję wyróżniają dwie kwestie. Po pierwsze, literatura na jej temat koncentruje się głównie na świadczeniu usług publicznych czy też społecznych. Po drugie, koprodukcja wydaje się związana z kwestią trudno uchwytną w badaniach, lecz bardzo istotną – nastawieniem osób zawodowo świadczących usługi publiczne do świadczeniobiorców. Jeżeli owe osoby są świadome wagi zaangażowania obywateli w wytwarzanie usług i są na to choć trochę gotowe, mamy wtedy do czynienia z koprodukcją.

Warto w tym miejscu zauważyć, że badania nad koprodukcją są prowadzone prawie wyłącznie w krajach rozwiniętych, w których przeciętna jakość usług społecznych jest dość wysoka. Dlatego też badacze zazwyczaj nie zastanawiają się nad tym, czy koprodukcją można nazwać sytuację, w której leczenie pacjenta w szpitalu jest podejmowane tylko wtedy, kiedy jego rodzina dostarczy odpowiednie lekarstwa oraz sprzęt medyczny. Wydaje się, że tak znaczącego uzależnienia koprodukcji w świadczenie usługi nie należy nazywać koprodukcją. Koprodukcja opisuje bowiem przede wszystkim sytuacje, w których udział obywateli w wytwarzaniu usług poprawia ich jakość. Nie opisuje zaś sytuacji, w których świadczenie usługi jest całkowicie uzależnione od udziału usługobiorcy. Należy jednak zaznaczyć, że istnieje pod tym względem pewna niejednoznaczność, która wydaje się szczególnie warta zbadania w krajach „półperyferyjnych", takich jak Polska.

Próby uchwycenia esencji tego, czym jest koprodukcja, przekładają się na próby dokonania klasyfikacji **typów koprodukcji**. Najważniejszą, być może, wspomnianą już dystynkcją jest ta pomiędzy koprodukcją „organizacyjną" a koprodukcją „indywidualną". Ta pierwsza – opiera się na angażowaniu organizacji trzeciego sektora we współdostarczanie usług. Ta druga zaś – na angażowaniu w ten proces indywidualnych obywateli. Początkowo termin „koprodukcja" był odnoszony wyłącznie do procesu współwytwarzania usług przez indywidualnych obywateli. Jednakże, głównie dzięki pracom Pestoffa, zaczęto również analizować znaczenie organizacji trzeciego sektora w procesie koprodukcji.

Do kategoryzacji różnych typów koprodukcji wykorzystywane jest także jej umiejscowienie w procesie kształtowania i implementowania polityk publicznych. Jak to zostało wskazane wcześniej, obywatele mogą angażować się w proces dostarczania usług na bardzo różnych etapach ich wytwarzania. Pojedynczy obywatele lub też organizacje *non-profit* mogą być zachęcani do tego, by brać udział w dyskusjach dotyczących podstawowych założeń polityki publicznej. Mogą też być wykluczeni z tego typu dyskusji, jednakże jednocześnie zachęcani do aktywnego uczestnictwa w bezpośrednim dostarczaniu usług. Podobne obserwacje przyczyniły się do stworzenia przynajmniej dwóch kategoryzacji typów koprodukcji. Pierwsza, być może najbardziej znana, dokonana przez Taco Brandsena i Victora

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Pestoffa wyróżnia współrządzenie (ang. *co-governance*), współzarządzanie (ang. *co-managment*) i koprodukcję właściwą (ang. *co-production*) (Brandsen, Pestoff 2006). Ze współrządzeniem mamy do czynienia wtedy, kiedy pojedynczy obywatele są zaangażowani w tworzenie podstawowych założeń wybranej polityki publicznej. Ze współzarządzaniem mamy zaś styczność w przypadku, gdy ludzie są włączani w dyskusje na temat tego, w jaki sposób najlepiej realizować określone już z góry cele polityki publicznej. Do koprodukcji właściwej dochodzi z kolei wtedy, kiedy obywatele są włączani w proces bezpośredniego dostarczania im usług.

Klasyfikacja Tony'ego Bovairda i Elke Löffler (2012) opiera się na tym samym wymiarze, co poprzednia, lecz wyróżnia następujące rodzaje koprodukcji: współplanowanie polityki (ang. *co-planning of policy*), współprojektowanie usług (ang. *co-design of services*), współfinansowanie usług (ang. *co-financing of services*), współzarządzanie usługami (ang. *co-managing of services*), współdostarczanie usług (ang. *co-delivery of services*) oraz współocena usług (ang. *co-assessment of services*). Widać zatem, że ta kategoryzacja odwołuje się do bardziej złożonej koncepcji planowania i realizacji polityk publicznych. Wyróżnia się w niej poziom pracy nad polityką publiczną oraz poziom pracy nad dostarczaniem usług społecznych. Uwzględnia się w niej wreszcie etap ewaluacji realizacji polityki publicznej oraz powiązanych z nią usług. Jak można zauważyć, kategoryzacje koprodukcji, odwołujące się do procesu formowania i realizacji polityki publicznej, są w znacznym stopniu uzależnione od tego, w jaki sposób postrzega się sam proces planowania i implementacji owej polityki. Są uzależnione od tego, jak wiele etapów tego procesu się wyodrębnia.

Ostatnio została również zaprezentowana klasyfikacja koprodukcji, która opiera się nie na jednym, lecz na dwóch wymiarach (Brandsen, Honingh 2016). Pierwszy wymiar odwołuje się, tak jak poprzednio, do procesu realizacji polityki publicznej. Drugi wymiar z kolei wprowadza nowy wątek do dyskusji nad rodzajami koprodukcji. Określa to, czy zaangażowanie obywateli w proces dostarczania usługi jest istotne z perspektywy działania danej instytucji publicznej, czy też owo zaangażowanie jest jedynie uzupełnieniem jej funkcjonowania.

Krzyżując ze sobą te dwa wymiary, Taco Brandsen i Marlies Honingh, uzyskują cztery rodzaje koprodukcji: koprodukcję w planowaniu i dostarczaniu usług (ang. *coproduction in the design and implementation of core services*), koprodukcję jedynie w dostarczaniu usług (ang. *coproduction in the implementation of core services*), koprodukcję uzupełniającą w planowaniu i dostarczaniu usług (ang. *complementary coproduction in service design and implementation*) oraz koprodukcję uzupełniającą jedynie w dostarczaniu usług (ang. *complementary coproduction in implementation*). Ta klasyfikacja jest warta wspomnienia z uwagi na to, że wydaje się rozpoczynać dyskusję poświęconą temu, które instytucje publiczne bezwarunkowo muszą odwoływać się do mechanizmów koprodukcji, a dla których jest to jeden z możliwych sposobów realizowania misji.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Koprodukcja – wyzwania

Podsumowując przedstawione wyżej omówienie pojęcia koprodukcji, należy stwierdzić, że przed badaczami – szczególnie tymi związanymi z polityką społeczną, zajmującymi się tą problematyką – stoją trzy kluczowe zadania. Pierwsze, najbardziej istotne, polega na doprecyzowaniu znaczenia tego pojęcia. Należy ostatecznie wskazać, że pojęcie to wnosi coś nowego do naszego opisu rzeczywistości i do sposobu, w jaki postrzegamy rolę obywateli w planowaniu i implementowaniu polityk publicznych. Drugie zadanie, szczególnie ważne z perspektywy zainteresowań polityki społecznej, dotyczy tego, w jaki sposób mechanizmy koprodukcji oddziałują z różnego rodzaju podziałami społecznymi. Czy nie jest przypadkiem tak, że mechanizmy demokratyzujące funkcjonowanie administracji publicznej utrwalają istniejące już podziały społeczne? Czy administracja publiczna mimowolnie otwiera się na tych obywateli, którzy posiadają odpowiednie zasoby i kompetencje, aby stać się jej partnerami (Clark, Brudney, Jang 2013)? Ostatnie wyzwanie dotyczy nie tyle badania obecnego stanu koprodukcji, ile planowania jej miejsca w nieustannie zmieniających się strukturach tego, co – być może na wyrost – nazywamy państwem opiekuńczym. Tutaj kluczowe staje się pytanie, do jakiego stopnia, na jakim poziomie i w jakim zakresie uczynić z koprodukcji trwały element systemu planowania i dostarczania usług społecznych na poziomie lokalnym, narodowym oraz europejskim.

Literatura wykorzystana

Abramowski E. (2012), *Braterstwo, solidarność, współdziałanie. Pisma spółdzielcze i stowarzyszeniowe*, Warszawa, Stowarzyszenie „Obywatele Obywatelom".

Bovaird T., Löffler E. (2012), *From Engagement to Co-Production. How Users and Communities Contribute to Public Services*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, New York, Routledge.

Brandsen T., Pestoff V. (2006), *Co-Production: The Third Sector and the Delivery of Public Services*, „Public Management Review", vol. 8, nr 4.

Brandsen T., Honingh M. (2016), *Distinguishing Different Types of Coproduction. A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions*, „Public Administration Review", vol. 76, nr 3.

Buchanan J.M., Tullock G. (1999), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Library of Economics and Liberty, http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3.html [dostęp: 31.05.2016].

Ciepielewska-Kowalik A. (2016), *Koprodukcja w polityce opieki i edukacji przedszkolnej*, Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN.

Clark B.Y., Brudney J.L., Jang S.-G. (2013), *Coproduction of Government Services and the New Information Technology: Investigating the Distributional Biases*, „Public Administration Review", vol. 73, nr 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Hirst P. (1994), *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge, Polity Press.

Kaźmierczak T. (2012), *Koprodukcja, czyli „prawo do miasta w działaniu" – jak poprawić partycypację publiczną przez udział obywateli w świadczeniu usług publicznych*, „Analizy i Opinie", nr 2 specjalny.

Parks R., Baker P., Kiser L., Oakerson R., Ostrom E., Ostrom V., Percy S., Vandivort M., Whitaker G., Wilson R. (1981), *Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations*, „Policy Studies Journal", vol. 7, nr 9.

Pestoff V. (2006), *Citizens as Co-Producers of Welfare Services: Preschool Services in Eight European Countries*, „Public Management Review", vol. 4, nr 8.

Pestoff V. (2009), *A Democratic Architecture for the Welfare State*, New York, Abingdon, Routledge.

Pestoff V. (2012), *Co-Production and Third Sector Social Services in Europe. Some Crucial Conceptual Issues*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-production*, New York, Abingdon, Routledge.

Pestoff V., Brandsen T., Verschuere B. (2012), *Co-production as a Maturing Concept*, w: V. Pestoff, T. Brandsen, B. Verschuere (red.), *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*, New York, Routledge.

Pieliński B. (2015), *Co-production – From Simple Observation to Political Vision*, „Polityka Społeczna", nr 1 ENG.

Scharpf F. (1997), *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*, „Journal of European Public Policy", vol. 4, nr 1.

Sześciło D. (2015), *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Vamstad J. (2012), *Co-Production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden*, „Voluntas", vol. 23, nr 4.

Wilkin J. (2012), *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Słowa kluczowe: koprodukcja, usługi społeczne, usługi publiczne, polityka publiczna, typy koprodukcji, partycypacja obywatelska, spółdzielczość

Artykuły powiązane:
Polityka publiczna; Społeczeństwo obywatelskie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Barbara Rysz-Kowalczyk
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Marketing terytorialny (marketing miejsca)

Marketing terytorialny (ang. *government marketing, territorial marketing, regional marketing, city-marketing*), jako forma szerszego znaczeniowo marketingu miejsca (ang. *place marketing, place branding*), jest **elementem całego procesu zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej**. W literaturze formułowanych jest wiele definicji marketingu terytorialnego, a różnice między nimi wynikają głównie ze sposobu ujmowania samego pojęcia „marketing". W propozycji Andrzeja Szromnika, jednego z reprezentatywnych polskich autorów, marketing terytorialny „jest filozofią osiągania założonych celów przez przestrzenne jednostki osadnicze w warunkach konkurencji o ograniczone zasoby, u podstaw której leży przekonanie o decydującym wpływie na rezultaty właściwej orientacji na klientów-partnerów" (Szromnik 2012, s. 28). **Cele** marketingu terytorialnego formułowane są zarówno w odniesieniu do otoczenia zewnętrznego, jak i do mieszkańców danej jednostki terytorialnej. W odniesieniu do otoczenia zewnętrznego celem jest przyciąganie inwestorów, nabywców, pracowników, turystów, studentów, potencjalnych mieszkańców, a w odniesieniu do własnych mieszkańców – powstrzymanie ich odpływu, zachęcanie do korzystania z lokalnie wytwarzanych produktów, usług i atrakcyjnych miejsc, a także – pogłębianie emocjonalnych więzi i budowanie poczucia przynależności do miejsca zamieszkania.

Marketing terytorialny należy do zbioru obejmującego kilka różnych odmian marketingu, powstałego na skutek przeniesienia idei i narzędzi marketingu biznesowego na inne dziedziny aktywności człowieka. Marketing może być np.: polityczny, wyborczy, społeczny, personalny, ubezpieczeniowy, dotyczyć miejsca, idei, organizacji itp. Generalnie rzecz biorąc, wszystkie te odmiany marketingu funkcjonują **na styku trzech obszarów działań,** definiowanych ogólniejszymi pojęciami: marketingu, kreowania wizerunku oraz promocji.

Marketing – w rozumieniu pierwotnym – **jest procesem zarządzania**, który ma na celu rozpoznanie, przewidywanie i zaspokajanie oczekiwań klientów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

w zyskowny sposób[1]. Z punktu widzenia polityki społecznej istotny wydaje się fakt, że współcześnie odchodzi się od definicji marketingu odwołujących się tylko do relacji kupno – sprzedaż do definicji uwzględniających także relacje „wymiany" oraz od ujmowania „produktu marketingowego" wyłącznie jako towaru lub usługi do traktowania jako produkt wszystkiego, co zaspokaja potrzeby i może być przedmiotem wymiany – również wartości i korzyści (por. Kotler, Lee 2007). Pojęcie klientów zastępowane jest z kolei pojęciami: „interesanci", „interesariusze", a nawet – „partnerzy". Takie spojrzenie na marketing – zdaniem Sławomira Gawrońskiego – „znacznie rozszerza jego możliwości interpretacyjne i umożliwia rozumienie roli, jaką marketing odgrywać może również poza tradycyjnymi obszarami biznesu" (Gawroński 2012, s. 11).

Według A. Szromnika marketing terytorialny jest najsilniej powiązany z trzema innymi wyodrębnionymi obszarami wiedzy marketingowej (Szromnik 2012, s. 42–43):

- marketingiem dóbr inwestycyjnych (marketing zdolności wytwórczych lub marketing czynników wytwórczych), tj. zasobów naturalnych, surowców, nieruchomości, infrastruktury i sprzętu produkcyjnego;
- marketingiem idei, przede wszystkim idei społecznych właściwych danemu terytorium ze względu na jego walory przyrodnicze, tradycje historyczne, zwyczaje i główne funkcje;
- marketingiem różnego rodzaju usług związanych z obsługą ludności i „gości" danej jednostki.

W technologii działań marketingowych podstawowe znaczenie mają: produkt terytorialny, grupa docelowa, plan marketingowy, strategia marketingowa oraz badania marketingowe – prowadzone zarówno w fazie diagnozy, jak i oceny efektów (Kotler, Lee 2007). Podmiotami tych działań w marketingu terytorialnym są głównie władze samorządowe (gminne, powiatowe, wojewódzkie). To one formułują cele do osiągnięcia, wybierają strategię, planują działania, określają grupy docelowe; inicjują, organizują i finansują przedsięwzięcia wynikające z planu marketingowego (badania marketingowe, kampanie wizerunkowe, ocenę efektów); angażują profesjonalne agencje marketingowe lub pojedynczych specjalistów; koordynują przedsięwzięcia wszystkich zaangażowanych struktur.

Kreowanie wizerunku jest procesem celowego wytwarzania w świadomości odbiorcy subiektywnego obrazu przedmiotu promocji. W przypadku wizerunku miejsca jego kreowanie powinno odbywać się przez skojarzenie z „tożsamością" danego miejsca (ang. *region identity*), tj. z poprawnie zdiagnozowanymi (w badaniach marketingowych) „wyróżnikami tożsamości". Są to specyficzne, charakterystyczne dla danego miejsca unikatowe cechy związane z położeniem

[1] Definicja Chartered Institute of Marketing, cyt za: A. Sargeant 2004, s. 23.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

geograficznym, klimatem, historią, wytworami kultury, infrastrukturą, cechami rozwoju gospodarczego, jakością życia, cechami kapitału społecznego i ludzkiego. Za ich pomocą ma być identyfikowane i rozpoznawane określone miejsce, to one mają przyciągać uwagę grup docelowych. Wyróżniki tożsamości są więc zawsze pierwotne wobec wizerunku (jako funkcjonującego w umyśle odbiorców obrazu danego miejsca). Istotne – z punktu widzenia marketingu – jest to, że wyróżniki tożsamości można celowo modelować przez inwestycje, kształtowanie przestrzeni, plany ekonomiczne, projekty społeczne, wydarzenia itp. W sytuacji, kiedy istniejący wizerunek (ang. *organic image*) nie jest satysfakcjonujący, mogą być podejmowane – w ramach marketingu terytorialnego – przedsięwzięcia służące zmianie wyznaczników tożsamości, tak by stały się one następnie elementami nowo wykreowanego, pożądanego wizerunku (ang. *induced image*)[2].

W całym procesie kreowania wizerunku miejsca ważne jest, by wykorzystane wyróżniki tożsamości oraz wytworzony na ich podstawie ostateczny obraz miejsca nabrały walorów „marki" (Dudek-Mańkowska, Balkiewicz-Żerek 2015; Stępowski 2015; Griszel 2015). Marka (ang. *brand*) jest w marketingu pojęciem, którym określa się znak rozpoznawczy produktu, ale taki, który przez swoją atrakcyjność i unikatowość zapewnia silną pozycję konkurencyjną lub ma szczególną siłę przyciągania. W tworzeniu marki jednostki terytorialnej ważne jest więc „pozycjonowanie" (ang. *positioning*). Oznacza ono zaprojektowanie w strategii marketingowej takich działań, które mają doprowadzić do ulokowania danej jednostki terytorialnej w umysłach odbiorców jako miejsca pod jakimś względem wyjątkowego i niepowtarzalnego – na tle innych podobnych jednostek (Szromnik 2011).

Częścią spójnego systemu identyfikacji miejsca jest identyfikacja wizualna, w tym logo miejsca (Gawroński 2010). W praktyce, wyróżnikami wizualnymi są najczęściej: herb lub/i specjalnie opracowane logo, flaga, a ponadto ujednolicona kolorystyka i oznakowanie: budynków i ulic, wnętrz instytucji publicznych, szyldów i tablic informacyjnych, „witaczy", materiałów do korespondencji papierowej i mailowej, gadżetów reklamowych, stron internetowych oraz figury osób lub zwierząt (wrocławskie krasnale) itp.

Promocja jest trzecim z wymienionych wyżej obszarów, na styku których funkcjonuje marketing terytorialny. Jest rozumiana jako **proces komunikowania się z otoczeniem**. Jej istota sprowadza się do informowania, przekonywania, namawiania i skłaniania do nabycia, konsumpcji lub innej formy skorzystania z „produktu terytorialnego", tj. tego, co dane miejsce ma do zaoferowania. W literaturze dotyczącej marketingu terytorialnego wyróżnia się megaprodukty (miasto, region, jednostkę samorządu terytorialnego – traktowaną jako całość)

[2] Więcej zob.: Glińska, Florek, Kowalewska 2009; Glińska 2011; Łuczak 2000; Kobylińska 2011.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

i subprodukty terytorialne, np.: miejsca inwestowania, miejsca pracy, miejsca nauki, miejsca uprawiania turystyki, sportu i rekreacji, produkty dziedzictwa kulturowego i historycznego, lokalnie wytworzone towary i usługi, w tym usługi społeczne (Szromnik 2005; Florek 2013, s. 24–41).

W promocji wykorzystywane są generalnie trzy rodzaje narzędzi: reklama, *public relations*, promocja sprzedaży i sprzedaż osobista. W marketingu terytorialnym podstawowe znaczenie ma *public relations* (zob. np. Duda 2010). Problem w tym, że pojęcie to ma ogromną liczbę definicji i sposobów interpretowania. W jednej z najbardziej popularnych polskich publikacji na ten temat Krystyna Wójcik określa *public relations* jako „zespół dynamicznych aktywności, podjętych świadomie, planowo, systematycznych i długoplanowych oddziaływań wszelkiego typu organizacji, a więc przedsiębiorstw, władz, zrzeszeń, instytucji na publiczność, zwaną otoczeniem i skierowanych na ukształtowanie specyficznej jakości stosunków i układów z tym otoczeniem, przy użyciu głównie komunikowania" (Wójcik 1997, s. 11). Trafne wydaje się także określenie istoty *public relations* za pomocą kilku kluczowych słów: reputacja, odzew społeczny, wiarygodność, zaufanie, harmonia, poszukiwanie wzajemnego zrozumienia opartego na prawdziwej i pełnej informacji (Black 1999, s. 12).

Najczęściej wykorzystywane „środki komunikacji marketingowej" w marketingu terytorialnym to: publikacje i prezentacje w mediach, wycieczki studyjne, targi, imprezy, tablice informacyjne, strony internetowe, telewizja internetowa, media społecznościowe, system powiadamiania o imprezach za pomocą SMS, zatrudnianie rzeczników prasowych i organizowanie konferencji prasowych itp. (Adamus-Matuszyńska i in. 2011; Manczak 2015). Środki te mogą być wykorzystywane incydentalnie lub systematycznie, pojedynczo lub przybierać kształt zintegrowanych kampanii marketingowych. W ostatnich latach szczególne zainteresowanie budzi tzw. *city placement* (ang.), tj. działalność promocyjna polegająca na umieszczeniu danego miejsca (miasta) w filmie (zwłaszcza serialu), programie telewizyjnym, teledysku, książce lub w grze telewizyjnej (Szromnik 2015). Jest to m.in. sposób rozwijania jednego z obszarów turystyki (ang. *set jetting*) oznaczającego podróżowanie do miejsc znanych z książek, a przede wszystkim z filmów i z seriali. W Polsce jest już kilka takich miejsc, dla których „turystyka filmowa" jest ważnym czynnikiem rozwoju (np. Sandomierz w związku z serialem *Ojciec Mateusz* czy Jeruzal dzięki serialowi *Ranczo*).

Coraz więcej samorządów w Polsce traktuje marketing terytorialny jako integralny element zarządzania jednostką. Władze samorządowe dostrzegają bezpośrednie korzyści płynące z odpowiedniego pokazania walorów danego miejsca dla realizacji swoich polityk publicznych, również tych należących do obszaru polityki społecznej. Jednak złożoność marketingu terytorialnego powoduje, że w procesie jego realizacji popełniane są liczne błędy. Dotyczą one m.in.: braku

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

powiązania celów i strategii marketingowej ze strategią rozwoju (działań podejmowanych głównie *ad hoc*); nietrafnie lub nieprecyzyjnie określonego produktu (promowanie zbyt wielu rzeczy) i grupy docelowej; braku profesjonalnych badań poprzedzających określenie wyróżników tożsamości (w efekcie proponowane są banalne zestawy wyróżników); niechęci i nieumiejętności do korzystania ze wsparcia profesjonalistów; braku procesu monitorowania i oceniania skutków działań marketingowych.

Literatura wykorzystana

Adamus-Matuszyńska A., Barańska B., Kocoń P. (2011), *Narzędzia i instrumenty komunikowania się jednostki samorządu terytorialnego w przestrzeni publicznej*, w: A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen (red.), *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck.

Black S. (1999), *Public relations*, tłum. J. Chlewińska, Warszawa, Dom Wydawniczy ABC.

Duda A. (red.), *Public Relations miast i regionów* (2010), Warszawa, Difin.

Dudek-Mańkowska S., Balkiewicz-Żerek A. (2015), *Siła marki miejsca*, „Marketing i Rynek", nr 6.

Florek M. (2013), *Podstawy marketingu terytorialnego*, Poznań, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.

Gawroński S. (2010), *Identyfikacja wizualna jako narzędzie zarządzania wizerunkiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny", nr 7–8.

Gawroński S. (2012), *Pozabiznesowe obszary wykorzystywania komunikacji marketingowej w warunkach polskich. Wybrane aspekty*, Warszawa, ASPRA-JR.

Glińska E. (2011), *Identyfikacja wyróżników tożsamości*, w: *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Wybrane aspekty marketingu terytorialnego,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", nr 663.

Glińska E., Florek M., Kowalewska A. (2009), *Wizerunek miasta. Od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kluwer Bussines.

Griszel W. (2015), *Marka jako instrument marketingu terytorialnego,* w: A. Szromnik (red.), *Marketing terytorialny*. *Nowe obszary i narzędzia*, Kraków; Legionowo, edu-Libri.

Kobylińska U. (2011), *Współczesne wyzwania dla miejskich samorządów w zakresie kształtowania wizerunku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", nr 663.

Kotler P., Lee N. (2007), *Marketing w sektorze publicznym. Mapa drogowa wyższej efektywności*, tłum. A. Ehrlih, Warszawa, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego.

Łuczak A. (2000), *Istota tożsamości miast*, „Samorząd Terytorialny", nr 10.

Manczak I. (2015), *Media społecznościowe w działalności marketingowej miast i regionów*, w: A. Szromnik (red.), *Marketing terytorialny*. *Nowe obszary i narzędzia*, Kraków; Legionowo, edu- Libri.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Sargeant A. (2004), *Marketing w organizacjach non-profit,* tłum. W. Kisiel, Kraków, Oficyna Ekonomiczna.
Stępowski R. (2015), *Marketing terytorialny. Jak zbudować i wypromować markę miejscowości,* Rawa Mazowiecka, Wydawnictwo Roster.
Szromnik A. (2005), *Koncepcja produktu w marketingu terytorialnym*, w: M. Florek, H. Szulce (red.), *Marketing terytorialny. Możliwości aplikacji. Kierunki rozwoju*, Poznań, Akademia Ekonomiczna.
Szromnik A. (2011), *Pozycjonowanie jako podstawa strategii marketingowej miast i regionów,* „Samorząd Terytorialny", nr 7–8.
Szromnik A. (2012), *Marketing terytorialny, miasto i region na rynku,* Kraków, Wolters Kluwer.
Szromnik A. (2015), *Strategia city placement w systemie innowacji marketingowych*, „Marketing i Rynek", nr 8 (cz. 1), nr 9 (cz. 2).
Wójcik K. (1997), *Public Relations od A do Z*, Warszawa, Placet.

Słowa kluczowe: marketing terytorialny, marketing miejsca, produkt marketingu, kreowanie wizerunku, wyznaczniki tożsamości, marka, *public relations*, środki komunikacji marketingowej, *city placement,* samorząd terytorialny

Artykuły powiązane:
Decentralizacja w polityce społecznej; Polityka publiczna

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna*

Tytułowe pojęcia są często mylone ze sobą, ale ich znaczenie jest różne. Pierwsze dwa to tłumaczenia pojęć z języka angielskiego: *minimum guaranteed income*, *unconditional basic income*. Trzecie w języku angielskim nie zawiera słowa *income*, ale zwykle *wage*.

Skrótowo i w uproszczeniu rzecz ujmując, znaczenie tych trzech pojęć można przedstawić następująco: **wyrazem idei minimalnego dochodu gwarantowanego (MDG) jest publiczne świadczenie pieniężne wypłacane pod określonymi warunkami ubogim obywatelom** (Szumlicz 1993; Szarfenberg 2004, 2009, 2010), **bezwarunkowy dochód podstawowy (BDP) – to publiczne świadczenie pieniężne wypłacane automatycznie wszystkim bez wyjątku obywatelom** (Szarfenberg 2013, 2014), **płaca minimalna (PM) – to norma mówiąca, że poziom wynagrodzenia za pracę nie powinien być niższy niż określona kwota**.

Wszystkie te pojęcia mają wspólny rdzeń – są to teoretyczne i praktyczne koncepcje wywodzące się z przekonania, że każdy człowiek ma prawo do minimum środków utrzymania. Z kolei to prawo opiera się na fundamentalnej zasadzie, że każdy człowiek ma prawo do życia i prowadzenia go zgodnie z własnymi standardami.

W kontekście teorii praw człowieka oznacza to dwa kluczowe założenia dotyczące praw negatywnych (wolności) i pozytywnych. Po pierwsze, nie należy ludziom przeszkadzać w dążeniu do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb, o ile nie czynią tego kosztem zaspokojenia podstawowych potrzeb innych ludzi. Wymaga to ustanowienia systemu ochrony ludzkiej wolności, w tym przed jej nadużywaniem z krzywdą dla innych, czyli przed wyzyskiem. Po drugie, w sytuacji, gdy ludzie nie są w stanie zaspokajać swoich podstawowych potrzeb w ramach wyznaczonych przez pierwsze założenie, powinni oni uzyskać odpowiednią

* Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie na stronie: rszarf.ips.uw.edu.pl.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

pomoc. Wymaga to ustanowienia systemu zabezpieczenia o charakterze publicznym (zabezpieczenie społeczne).

Usytuowanie trzech tytułowych pojęć na tym tle jest następujące: płaca minimalna jest jednym z wielu elementów konstrukcyjnych systemu ochrony ludzkiej wolności w tej jego części, która odpowiada za ochronę przed wyzyskiem w stosunkach zatrudnienia. Minimalny dochód gwarantowany to koncepcja zorganizowania jednego z elementów systemu zabezpieczenia społecznego, jakim jest pomoc społeczna w postaci świadczeń pieniężnych, w szczególności dla osób zdolnych do pracy. Bezwarunkowy dochód podstawowy natomiast to jedna z propozycji radykalnej zmiany, która – jak utrzymują jej zwolennicy – miałaby wpłynąć pozytywnie zarówno na ochronę wolności, jak i na zabezpieczenie społeczne w tej jego części, która ma chronić przed ubóstwem (Standing 2014; Van Parijs 2008). W pierwszym przypadku dzięki zapewnieniu każdemu minimalnej niezależności ekonomicznej, w drugim – dzięki temu, że będzie wypłacane wszystkim bez wyjątku.

Podobieństwa i różnice

Zacznijmy od tego, że pieniądze, którymi dysponują gospodarstwa domowe (ludzie utrzymujący się samodzielnie lub wspólnie z innymi), mogą pochodzić z wielu źródeł:

1) pracy (płace, wynagrodzenia, honoraria itd.),
2) własności (czynsze, odstępne, odsetki od lokat, procent od pożyczonych komuś pieniędzy itd.),
3) ubezpieczenia (odszkodowania i inne świadczenia pieniężne przysługujące pod warunkiem opłacania dobrowolnych składek),
4) pożyczek i kredytów (pieniądze pożyczone od kogoś spoza gospodarstwa domowego pod warunkiem zwrotu, zwykle za dodatkową opłatą),
5) funduszy publicznych (emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki itd.),
6) prywatnych darowizn (pieniądze podarowane przez osoby spoza gospodarstwa domowego spokrewnione lub niespokrewnione – dobroczynność).

Rozwiązania typu PM dotyczą dochodów ze źródła pierwszego, a MDG i BDP – ze źródła piątego (są świadczeniami społecznymi). Jest to jedna z podstawowych różnic, które decydują o odrębności tego pierwszego pojęcia od dwóch pozostałych.

Problematyka PM (płacy minimalnej) będzie w tym artykule potraktowana marginalnie. Warto jednak nadmienić, że jest ona poruszana w szerszej, trwającej od dawna dyskusji nad wysokością płac, opartej na przesłankach etycznych,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

w której stosowane są takie kategorie, jak: sprawiedliwa, godziwa, godna, słuszna lub uczciwa zapłata (płaca, wynagrodzenie). Problematyka płacy minimalnej jest też często podnoszona w ramach katolickiej nauki społecznej (zob. Szymański 1925, s. 38–51; Borutka 2011). Mamy również całościowe opracowania na temat koncepcji i pomiaru wynagrodzenia godziwego (Borkowska 1999). W perspektywie ekonomicznej w ostatnich latach głównym przedmiotem zainteresowania był wpływ rozwiązań typu PM na rynek pracy (np. Golnau 2007).

Szczególnie ważne jest zrozumienie zasadniczych różnic między dochodami finansowanymi ze środków publicznych (świadczeniami społecznymi). Dzielone są one na te, które mają charakter ubezpieczeniowy, pomocowy (inna ich nazwa: opiekuńcze) oraz pozostałe (zaopatrzeniowe, kategorialne) (Muszalski 2006). Zasada działania pierwszych w uproszczeniu polega na tym, że składki od płac wpłacane są obowiązkowo do wyodrębnionego funduszu ubezpieczeniowego o charakterze publicznym, z którego wypłacane są świadczenia w razie wystąpienia usprawiedliwionej niemożności lub niezdolności do pracy (ryzyka socjalne).

Dla tych drugich (pomocowych) charakterystyczne jest to, że nie wymagają ani obowiązkowej przynależności do ubezpieczenia, ani też innego rodzaju wkładu do wspólnego funduszu, przeznaczone są jednak tylko dla ubogich. Chodzi tu o te gospodarstwa domowe, które nie są w stanie osiągnąć dochodów w wysokości równej granicy ubóstwa lub sytuujących się powyżej tej granicy, czyli kwoty koniecznej do zaspokojenia podstawowych potrzeb na minimalnym poziomie[1].

Do trzeciej kategorii należą rozmaite świadczenia, które nie wymagają wcześniejszego opłacania składek ani nie są uzależnione od popadnięcia w ubóstwo. W teorii zabezpieczenia społecznego nazywa się je zaopatrzeniowymi. Mają one charakter kategorialny w tym sensie, że są przeznaczone dla pewnych kategorii społecznych, tzn. zbiorowości osób charakteryzujących się pewnymi cechami, które uznano za uprawniające do świadczeń publicznych (np. osoby walczące w przeszłości za ojczyznę, później traktowane jako kombatanci, osoby z niepełnosprawnością od dzieciństwa). Określenie „kategorialny" stosuje się w anglojęzycznych klasyfikacjach świadczeń z zabezpieczenia społecznego (zob. Millar 2003, s. 3; Barr 2012, s. 210).

Minimalny dochód gwarantowany (MDG) i bezwarunkowy dochód podstawowy (BDP) razem odnoszą się do świadczeń publicznych innych niż ubezpieczeniowe[2]. Podstawowa różnica między nimi jest taka, że MDG dotyczy świadczeń

[1] W Polsce szacowane od lat 70. XX w. jako minimum socjalne i od wczesnych lat 90. XX w. w okrojonej wersji jako minimum egzystencji (Deniszczuk i in. 2006; Kurowski 2002). W języku angielskim przyjęła się nazwa *reference budgets*, co można tłumaczyć jako „budżety odniesienia".

[2] Pod warunkiem, że wyłączymy z rozważań takie kategorie, jak minimalna emerytura i renta z tytułu niezdolności do pracy. Emerytury i renty są świadczeniami z ubezpieczenia

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

o charakterze pomocowym, a BDP – zaopatrzeniowych i kategorialnych (ani ubezpieczeniowe, ani pomocowe).

Świadczenia pieniężne o charakterze pomocowym dla ubogich można regulować, organizować i finansować na różne sposoby. MDG to pewien ideał, który wyraża preferencję dla jednego z nich (najlepiej został wyrażony w art. 13 Europejskiej Karty Społecznej[3]). Charakterystyczne dla tego podejścia jest to, że pomoc w sytuacji ubóstwa traktuje się jako prawo roszczeniowe. Oznacza to, po pierwsze, że w prawie powszechnie obowiązującym są jasno zdefiniowane kryteria ubóstwa oraz zasady i procedury przyznawania i ustalania wysokości świadczeń, które należą się osobom znajdującym się w takiej sytuacji. Po drugie, decyzje organów przyznających świadczenia pomocowe podlegają kontroli niezależnych organów co najmniej pod względem legalności i rzetelności. Po trzecie, istnieje możliwość odwołania się od decyzji organów przyznających świadczenia pomocowe do niezależnej instancji o charakterze sądowym.

Świadczenia pomocowe rozumie się jako część większej całości (zabezpieczenia ekonomicznego), w której preferencje mają dochody z innych źródeł, w szczególności z pracy i związanego z nią, przez składki od płac, ubezpieczenia społecznego. Dlatego też z idei minimalnego dochodu gwarantowanego (MDG) nie wynika, że każde ubogie gospodarstwo domowe powinno mieć bezwarunkowe prawo do świadczenia pomocowego. W decyzjach o udzieleniu pomocy finansowej uwzględnia się możliwość uzyskania dochodów z innych źródeł oraz ich wysokość, np. jeżeli ktoś może pracować, powinien szukać pracy i podejmować ją, a jeżeli pracuje, to świadczenie powinno tylko uzupełniać płacę; jeżeli ktoś spełnia warunki uzyskania świadczenia z ubezpieczenia społecznego, powinien je uzyskać. Ta zasada w praktyce oznacza, że od osób, które występują o świadczenia pomocowe, poza spełnieniem kryterium znajdowania się w sytuacji ubóstwa, można wymagać również spełnienia innych warunków. Oczywiście, aby spełniały one ideał MDG, powinny być jasno zdefiniowane w prawie powszechnie obowiązującym, podobnie jak procedury ich stosowania w praktyce. I tu obowiązują zasady niezależnej kontroli administracji świadczeniowej oraz istnieją możliwości odwołania się od decyzji do właściwych w tych sprawach organów publicznych.

Na tle powyższych uwag możemy przedstawić kolejną różnicę między bezwarunkowym dochodem podstawowym (BDP) a minimalnym dochodem gwarantowanym (MDG). Pierwszy, w odróżnieniu od drugiego, jest świadczeniem nie tylko kategorialnym (nie wymaga ubezpieczenia, nie wymaga spełnienia kryte-

społecznego, więc najpierw trzeba uzyskać do nich prawo, a dopiero w ramach tego prawa ustanawia się, że nie powinny one mieć poziomu niższego niż pewna norma minimalna.

[3] Polska nie była i nadal nie jest w stanie ratyfikować tego artykułu (EKS została ratyfikowana w 1997 r. z wyjątkami, gdyż Karta na to pozwala). Reforma polskiej pomocy społecznej w kierunku MDG, zob. EAPN Polska (2015).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

rium ubóstwa), lecz także bezwarunkowym. Idea ta zakłada, że każdy uprawniony do takiego świadczenia powinien je otrzymywać niezależnie od tego, czy ma, czy też nie ma faktycznych lub potencjalnych dochodów z innych źródeł. W odniesieniu do MDG świadczenie pomocowe jest z założenia uzupełnieniem dochodów z innych źródeł, które są przez jego zwolenników preferowane. W idei BDP to założenie nie obowiązuje. Stąd też MDG wymaga odrębnej administracji świadczeniowej, która sprawdza sytuację kandydatów na świadczeniobiorców i na tej podstawie wydaje decyzje. Bezwarunkowy dochód podstawowy (BDP) w postaci świadczenia wypłacanego wszystkim i jako podstawa dla dochodów ze wszystkich innych źródeł powinien mieć też automatyczny charakter (w zasadzie nie wymaga postępowania administracyjnego i decyzji tego typu).

Co różni świadczenia kategorialne typu BDP od innych świadczeń kategorialnych? Dwie różnice są kluczowe. Po pierwsze, idea bezwarunkowego dochodu podstawowego wymaga, aby świadczenie pieniężne było wypłacane wszystkim członkom społeczeństwa, co oznacza wszystkich obywateli danego państwa. Czasem uprawnienie to nadaje się również osobom nieposiadającym formalnie uznanego obywatelstwa, będącym jednak stałymi mieszkańcami. Po drugie, BDP wymaga, aby świadczenie pieniężne było minimalne, czyli wystarczało tylko na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Ostatnia z ważnych różnic między tytułowymi pojęciami polega na tym, że minimalny dochód gwarantowany i płaca minimalna są często realizowane w praktyce, a BDP jak dotąd nie był realizowany na większą skalę. Podsumowanie różnic i podobieństw między MDG, BDP i PM zostało przedstawione w Tabeli 1.

Tabela 1. Porównanie wybranych cech minimalnego dochodu gwarantowanego, bezwarunkowego dochodu podstawowego i płacy minimalnej

Kryteria porównania	Pojęcia		
	MDG	**BDP**	**PM**
1. Jakiego źródła dochodu dotyczy?	Świadczenia publiczne	Świadczenia publiczne	Wynagrodzenia za pracę
2. Z jakiego typu publicznymi świadczeniami pieniężnymi jest związany?	Świadczenia pomocowe	Świadczenia zaopatrzeniowe, kategorialne	Nie dotyczy
3. Czy uprawnienie wymaga znajdowania się w sytuacji ubóstwa (niskiego dochodu)?	Tak	Nie	Nie dotyczy
4. Czy uprawnienie do niego wymaga wyczerpania możliwości uzyskania dochodu z innych źródeł?	Tak	Nie	Nie dotyczy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tabela 1. cd.

Kryteria porównania	Pojęcia		
	MDG	**BDP**	**PM**
5. Czy uprawnienie do niego wymaga opłacania składek na wspólny fundusz?	Nie	Nie	Nie dotyczy
6. Czy ma cechy prawa roszczeniowego?	Tak	Tak	Tak
7. Czy wymaga wypłacania wszystkim obywatelom i ewentualnie stałym mieszkańcom?	Nie	Tak	Nie dotyczy
8. Czy ma charakter normy minimum utrzymania lub jest wiązany z taką normą?	Tak	Tak	Tak
9. Jaki jest sposób powiązania z innymi źródłami dochodów?	Uzupełnienie dochodów z pozostałych źródeł	Podstawa dla wszystkich innych dochodów	Preferowane źródło dochodów (źródło wskazywane jako ważniejsze niż inne)
10. Czy jest stosowany w praktyce na dużą skalę?	Tak	Nie	Tak
11. Czy wymaga odrębnej administracji świadczeniowej?	Tak	Nie	Nie dotyczy

Źródło: opracowanie własne.

Niektóre nieporozumienia i wątpliwości dotyczące bezwarunkowego dochodu podstawowego

Zaproponowano już wiele rozwiązań, które miałyby realizować ideę BDP w praktyce. Jedna z prób zebrania wszystkich zawiera ponad 20 pozycji (Wiki 2014; pogłębiona analiza zob. Dzierzgowski 2007). W Polsce przedstawiono już kilka rozwiązań, a nieco szerzej opisano dwa (Warda 2008; Szarfenberg 2013). Prowadzone są też badania teoretyczne i symulacyjne[4].

[4] Publikowane głównie w wydawnictwach książkowych (np. seria Exploring the Basic Income Guarantee) oraz w periodyku naukowym „Basic Income Studies".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Jednym z bardziej znanych rozwiązań jest **negatywny podatek dochodowy** zaproponowany niezależnie przez Juliet Rhys-Williams w Wielkiej Brytanii (lata 40. XX w., Dierzgowski 2007, s. 43–48) oraz Miltona Friedmana w USA (lata 60. XX w., Friedman 2000)[5]. W Polsce jedna z propozycji wprowadzenia BDP pod tą postacią została nazwana właśnie minimalnym dochodem gwarantowanym (Warda 2013).

Negatywny podatek dochodowy nie ma jednak wszystkich cech, które w Tabeli 1 zostały przypisane bezwarunkowemu dochodowi gwarantowanemu. Jego poziom zależy od poziomu dochodu z innych źródeł, wypłacany jest on więc tylko w przypadkach dochodów niższych od granicy przyjętej przez ustawodawcę. Jak z tego wynika, pod względem kryteriów 3, 7 i 9 z Tabeli 1 negatywny podatek dochodowy wykazuje zbieżność z minimalnym dochodem gwarantowanym.

Gdyby jednak w praktyce zastosowano negatywny podatek dochodowy lub bezwarunkowy dochód podstawowy (w czystej formie), wówczas konsekwencje mogłyby być podobne. W przypadku negatywnego podatku dochodowego wraz ze wzrostem dochodu świadczenie zmniejsza się aż do granicy ubóstwa, dalszy wzrost powoduje tylko zwolnienie z podatku, aż do kolejnej granicy opodatkowania dochodu, powyżej której naliczane są już podatki. W przypadku czystego BDP, czyli stałej kwoty dla wszystkich, pozostałe dochody są opodatkowane podatkiem dochodowym. Oznacza to, że wraz ze wzrostem tych dochodów coraz większa część podatników będzie wpłacała do budżetu publicznego w postaci podatków dochodowych więcej, niż wyniesie kwota świadczenia BDP.

Główne wątpliwości zgłaszane w stosunku do propozycji rozwiązań typu BDP, odpowiadające za ich nieobecność w praktyce, dotyczą podstawowych założeń bezwarunkowości i powszechności tych świadczeń oraz związanej z nimi trudności sfinansowania w ramach obecnego systemu (o wysokich kosztach negatywnego podatku dochodowego, zob. Barr 2012, pkt 9.2).

Im większa populacja i im większa kwota świadczenia podstawowego, tym większa będzie łączna suma wypłat. W tych rozwiązaniach, w których proponuje się finansowanie z podatków dochodowych, konieczny jest ich znaczny wzrost. Może to prowadzić do zmniejszenia podaży pracy na rynku pracy – nie tylko dla osób o niskich dochodach, ale i dla pozostałych. Ocena zwiększania świadczenia podstawowego zależy od tego, jak postrzega się znaczenie i rolę odpłatnej pracy w gospodarce i społeczeństwie oraz od przewidywanej skali zmniejszenia podaży pracy.

W bardziej radykalnych wersjach przewiduje się finansowanie świadczenia typu BDP za pomocą wykreowania nowego pieniądza przez bank centralny lub podobną do niego instytucję publiczną o uprawnieniach monetarnych (Lewan-

[5] W USA w latach 60. i 70. XX w. bardzo popularna była idea MDG, powstało kilka propozycji wprowadzenia jej w życie, co ostatecznie się jednak nie powiodło (zob. obszerna monografia na ten temat: Steensland 2008).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

dowski 2012a, 2012b). To z kolei może prowadzić do znacznego wzrostu inflacji. W ramach obecnie obowiązującego systemu rachunków narodowych doprowadziłoby to również do znacznego wzrostu deficytu i długu publicznego (o ile wypłaty bezwarunkowego dochodu podstawowego byłyby tam uwzględnione). Po stronie wydatków pojawiłaby się nowa i istotna pozycja. Ocena tych konsekwencji zależy od tego, jak postrzega się powiązania między polityką monetarną i fiskalną oraz ich wpływ na gospodarkę.

Jeżeli kwota świadczenia na osobę zostanie zmniejszona po to, by urealistycznić propozycję wdrożenia idei bezwarunkowego dochodu podstawowego (częściowy BDP), wówczas będzie trudniej wykazać duże pozytywne skutki, np. znaczne zwiększenie zakresu wolności od przymusu ekonomicznego czy całkowitą likwidację ubóstwa. Odpowiedzią na tę wątpliwość jest sugestia, że nawet częściowy BDP (kwoty niższe niż koszt potrzeb podstawowych) znacznie wpłynie na wolność i sytuację materialną (teza wysuwana na podstawie wyników eksperymentów w Indiach, zob. Davala i in. 2015).

Dyskusja o rozwiązaniach typu BDP jest też prowadzona w kontekście całościowych teorii działania gospodarki, w rodzaju tej, którą głosił polski ekonomista Michał Kalecki (Szlinder 2013).

Literatura wykorzystana

Barr N. (2012), *Economics of the Welfare State*, wyd. 5, Oxford, New York, Oxford University Press.

Borkowska S. (red.) (1999), *Wynagrodzenie godziwe. Koncepcja i pomiar*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Borutka T. (2011), *Problematyka godziwej zapłaty w świetle nauczania Kościoła*, „Bielsko-Żywieckie Studia Teologiczne", nr 11.

Davala S., Jhabvala R., Mehta S.K., Standing G. (2015), *Basic Income: A Transformative Policy for India*, London, Bloomsbury Academic.

Deniszczuk L., Kurowski P., Styrc M. (2006), *Modyfikacja koszyków towarów i usług minimum socjalnego i minimum egzystencji*, „Polityka Społeczna", nr 11–12.

Dzierzgowski J. (2007), „Przeciw tyranii szefów, mężów i biurokratów". Idea dochodu gwarantowanego i związane z nią kontrowersje, praca magisterska napisana w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.

EAPN Polska (2015), *Postulaty Polskiej Sieci na rzecz Godnej Pieniężnej Pomocy Społecznej*.

Friedman M. (2000), *Podatek negatywny*, „Gazeta Wyborcza", nr 18, 22–23 stycznia.

Golnau W. (2007), *Znaczenie płacy minimalnej dla funkcjonowania rynku pracy*, Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Kurowski P. (2002), *Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Lewandowski K. (2012a), *Dochód podstawowy w dobie informacji*, „Gazeta Pozytywna Społecznie", nr 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Lewandowski K. (2012b), *Luka*, „Gazeta Pozytywna Społecznie", nr 2.
Millar J. (red.) (2003), *Understanding Social Security: Issues for Policy and Practice*, Bristol, Policy Press.
Muszalski W. (2006), *Prawo socjalne*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
Standing G. (2014), *Najwyższy czas: prawo do podstawowego bezpieczeństwa dochodu*, tłum. M. Szlinder, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdp/Trans/standing_przeklad.pdf [dostęp: 7.10.2015].
Steensland B. (2008), *The Failed Welfare Revolution: America's Struggle over Guaranteed Income Policy*, Princeton, Princeton University Press.
Szarfenberg R. (2004), *Minimalny dochód gwarantowany a polski system zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna", nr 11–12.
Szarfenberg R. (2009), *Minimalny dochód gwarantowany*, ekspertyza dla projektu „EAPN Polska – profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej".
Szarfenberg R. (2010), *Minimalny dochód gwarantowany a pomoc społeczna*, w: R. Szarfenberg, C. Żołędowski, M. Theiss (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.
Szarfenberg R. (2013), *Pieniądze dla każdego, czyli o dochodzie powszechnym*, „Nowy Obywatel", nr 10 (61).
Szarfenberg R. (2014), *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna", nr 2 (12).
Szlinder M. (2013), *Dochód podstawowy z perspektywy ekonomii politycznej Michała Kaleckiego*, „Nowa Krytyka", nr 30–31.
Szumlicz J. (1993), *Minimalny dochód gwarantowany w pomocy społecznej*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
Szymański A. (1925), *Polityka społeczna*, Lublin, Uniwersytet Lubelski.
Van Parijs P. (2008), *Dochód podstawowy dla wszystkich*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", nr 11 (www.problemypolitykispolecznej.pl).
Warda J. (2008), *Potencjalne konsekwencje wdrożenia podatku negatywnego dla systemu socjalnego państwa*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy" [czasopismo naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego], zeszyt 12, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*.
Warda J. (2013), *MDG, czyli miecz na gordyjskie węzły* [wywiad w: „Dziennik Opinii. Krytyka Polityczna"], http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/ekonomia/20130523/warda-mdg-czyli-miecz-na-gordyjskie-wezly [dostęp: 23.11.2015].
Wiki (2014), *List of basic income models*, Wikipedia: The Free Encyclopedia, http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_basic_income_models [dostęp: 23.11.2015].

Słowa kluczowe: minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna, bezpieczeństwo dochodowe, negatywny podatek dochodowy

Artykuły powiązane:
Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne; Obywatelstwo społeczne; Państwo opiekuńcze (welfare state); Świadczenia prozatrudnieniowe

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Predystrybucja, redystrybucja*

Pojęcie predystrybucji zaczęło być stosowane w ostatnich dwóch dekadach w opozycji do pojęcia redystrybucji (Robertson 2000; Hacker 2011; Kenworthy 2013). **Redystrybucja** to działania państwa celowo wpływające na pierwotną dystrybucję dochodów uzyskanych z własności i pracy; do podstawowych instrumentów redystrybucji należą podatki i świadczenia pieniężne. **Predystrybucja** natomiast to działania państwa wpływające na pierwotną dystrybucję własności i pracy, a nie na dochód uzyskany z tych źródeł. Jeżeli przyjmiemy, że pierwotna dystrybucja własności i pracy determinuje dystrybucję dochodów, to predystrybucja byłaby oddziaływaniem na jej przyczyny, np. zmniejszenie nierówności dystrybucji własności ziemi zmniejsza nierówności dochodów, które są z niej czerpane. Wpływanie na dystrybucję własności nie musi być jednak powiązane z celami związanymi z dystrybucją dochodów.

Załóżmy, że wszystkie osoby w społeczeństwie czerpią dochody wyłącznie z własności i pracy[1]. Gdy uporządkujemy te osoby rosnąco według poziomu dochodu, wówczas otrzymamy całościowy obraz tego, jak rozkłada się on w tym społeczeństwie. Jedni mają dochody niskie, inni – średnie, a pozostali – wysokie. Taka sytuacja nazywana jest w uproszczeniu pierwotną lub rynkową dystrybucją dochodu. Pierwotność i rynkowość dotyczą wyobrażenia rozkładu dochodu przed jakimikolwiek działaniami państwa. Działania te widziane są w tym kontekście jako interwencja bądź ingerencja w procesy czy stany pierwotne i rynkowe.

W zależności od wielu czynników pierwotna dystrybucja dochodu może być mniej lub bardziej nierówna oraz może pozostawiać większą lub mniejszą część ludności w ubóstwie (jej zarobki nie wystarczają na osiągnięcie minimalnego

---

* Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie na stronie: rszarf.ips.uw.edu.pl.

[1] Zarobki z pracy mogą być interpretowane również jako dochody z dysponowania własnością specyficznego rodzaju kapitału nazywanego ludzkim.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

poziomu życia). Nierówności i ubóstwo uznawane są za problemy społeczne, które wymagają reakcji państwa w postaci redystrybucji.

Rozważmy przypadek uchwalenia ustawy podatkowej nakładającej na pierwotne dochody każdej osoby podatek w wysokości 20%. Relatywnie więcej zapłacą podatnicy z wyższym dochodem niż ci z niższym; 20% od 10 000 to dużo więcej niż od 1 000 złotych[2]. Zebrane w ten sposób środki publiczne mogą być wydane na różne cele i w różny sposób[3]. Niektóre z tych wydatków mogą mieć w intencjach i w skutkach zmniejszanie pierwotnej i rynkowej nierówności oraz ubóstwa.

Część wydatków publicznych ma postać pomocy finansowej dla osób ubogich. Ze wspólnego funduszu wypłacane są świadczenia pieniężne dla biedniejszej części społeczeństwa. Wymaga to aparatu administracyjnego, który będzie zbierał podatki oraz przyznawał i wypłacał zasiłki. Jest to klasyczna redystrybucja od zamożniejszych do biedniejszych – pierwsi więcej wpłacą do wspólnego funduszu, niż z niego otrzymają, a drudzy więcej z niego otrzymają niż wpłacą. Na skutek tego, przy innych warunkach stałych dojdzie do zmniejszenia nierówności dochodowych oraz ubóstwa w stosunku do sytuacji zaistniałej przy pierwotnej dystrybucji dochodu.

Redystrybucja koryguje więc rozkład dochodu, który powstaje w wyniku działalności gospodarczej opartej o posiadane zasoby. W niektórych ujęciach redystrybucję uznaje się za podstawową cechę polityki społecznej (Szumlicz 2008)[4].

Jeżeli ludzie uzyskują dochód z własności i z pracy, to predystrybucja, aby nie być redystrybucją, nie może wpływać na uzyskane już dochody, ale na to, z czego są one czerpane. Załóżmy, że 10% osób ma 90% całej własności i uzyskuje z niej dochód, pozostałe 90% ludności utrzymuje się tylko z pracy. Polityka predystrybucyjna w takim przypadku miałaby na celu równiejszy podział własności, aby również dochody z niej były bardziej wyrównane. W tym kontekście przywoływany jest ideał społeczeństwa właścicieli czy demokracji właścicielskiej (Kerr 2016; O'Neill, Williamson 2012; Kowalik 2005).

[2] W wielu krajach stopy podatkowe rosną wraz ze wzrostem dochodu, czyli są progresywne, np. zarabiający powyżej 100 000 zł zapłacą 40% od nadwyżki.

[3] Założenie, że wydatki publiczne muszą być finansowane z podatków jest czasem kwestionowane na podstawie obserwacji, że państwo jest jedynym emitentem pieniądza: „państwa narodowe nie potrzebują już podatków, aby uzyskać środki na pokrycie swoich wydatków". Nie znaczy to jednak, że podatki nie powinny być stosowane do innych celów (Ruml 1946, s. 268). Jest to stanowisko podtrzymywane również obecnie przez niektórych ekonomistów (zob. Umiński 2014), którzy także używają pojęcia predystrybucji (np. Wray 2015, s. 145–147).

[4] Dyskusja o związkach polityki społecznej z redystrybucją, zob. Szarfenberg 2014, s. 58–64.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Predystrybucja własnościowa i zatrudnieniowa

Na podstawie powyższych rozważań można wyróżnić predystrybucję zorientowaną na własność (własnościowa) i predystrybucję zorientowaną na pracę (zatrudnieniowa). W pierwszym przypadku chodzi o takie działania państwa, które przyczyniają się do zmiany pierwotnej dystrybucji własności, a w drugim – pierwotnej dystrybucji pracy.

Predystrybucja własnościowa może przybierać bardzo różne formy ze względu na to, co jest przedmiotem posiadania w społeczeństwie. Dość charakterystycznym przykładem jest własność ziemi. Reformy rolne – w uproszczeniu – polegają na tym, aby podzielić duże obszary ziemi uprawnej posiadanej przez właścicieli ziemskich na mniejsze działki, które zostają przyznane uprzednio pozbawionym własności chłopom. W ten sposób dystrybucja własności ziemi zmienia się z bardzo nierównej (niewielu ma jej bardzo dużo, a wielu nie ma jej w ogóle) na mniej nierówną (Binswanger-Mkhize, Bourguignon, van den Brink 2009[5]). Warunkiem predystrybucji własnościowej jest uregulowanie tytułów własności i procedur w tym zakresie, co ma też szersze znaczenie ekonomiczne (por. Zalesko 2013).

Podczas transformacji od ustrojów socjalistycznych z upaństwowioną własnością do kapitalistycznych, działaniem o charakterze predystrybucji własnościowej jest prywatyzacja, która dotyczy nie tylko ziemi, mieszkań i budynków, lecz także przedsiębiorstw. Ten rodzaj predystrybucji prywatyzacyjnej trudno interpretować jako wyrównujący dystrybucję własności prywatnej, ponieważ w stanie wyjściowym jej udział był minimalny. Możliwe także, że nierówności dochodowe wynikające z takich reform wzrosną w stosunku do tych, które były w gospodarce upaństwowionej, gdy wynikały prawie wyłącznie z różnic w dochodach z pracy.

Predystrybucja własnościowa inna niż prywatyzacyjna musi dotyczyć zastanej dystrybucji własności prywatnej[6]. W przypadku własności przedsiębiorstw trudniej wyobrazić sobie działania predystrybucyjne. W uproszczeniu, własność przedsiębiorstw ma postać udziałów, które są posiadane przez akcjonariuszy i mogą być następnie przedmiotem handlu na giełdzie. Jeżeli weźmiemy pod uwagę wszystkie udziały w przedsiębiorstwach prywatnych i przypiszemy je konkretnym osobom fizycznym, które są ich właścicielami, to otrzymamy dystrybucję własności przedsiębiorstw w danym społeczeństwie. Niektóre osoby nie mają żadnych akcji, inne posiadają ich niewiele, ale są i takie, które mają ich bardzo dużo. Działania

[5] Autorzy ci używają pojęcia redystrybucji ziemi, które definiują jako „wysiłki państwa, aby zmodyfikować dystrybucję własności ziemi" (s. 4).

[6] Takie ujęcie wyklucza dyskusję o własności wspólnej i jej relacji do pierwotnej dystrybucji własności. Różnica między własnością prywatną a wspólną może być jednak mniej istotna niż się wydaje. Na przykładzie ziemi zob. Binswanger-Mkhize, Bourguignon, van den Brink 2009, s. 28–29).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

państwa, mające na celu zmiany w dystrybucji własności przedsiębiorstw, powinny więc w sposób celowy wpływać na tak określoną dystrybucję. Przykładowo, działania na rzecz przedsiębiorczości sprawiają, że osoby, które wcześniej nie były właścicielami przedsiębiorstw, stają się nimi.

Predystrybucja zatrudnieniowa polega na oddziaływaniu w sferze pracy. Zarobki z pracy mogą być bardzo wysokie, średnie i bardzo niskie. Poziom płac zależy od wielu czynników. Dla jasności wywodu przytoczmy trzy, tj. kwalifikacje uzyskiwane w procesie edukacji, siłę związków zawodowych i zatrudnienie bezrobotnych. Osoby z wyższymi kwalifikacjami wykonują w większości prace lepiej opłacane, a te z niższymi – prace gorzej opłacane. Predystrybucja w obszarze pracy polega więc na takich działaniach państwa, aby poziom kwalifikacji był bardziej wyrównany w stosunku do stanu pierwotnego, co skutkuje również mniejszą nierównością w zarobkach. W tym kontekście przywołuje się politykę inwestycji w kapitał ludzki od wczesnego dzieciństwa (inwestycje społeczne) w postaci różnych usług społecznych, chociażby edukacji i opieki zdrowotnej (Huber, Stephens 2015).

Związki zawodowe walczą o poprawę warunków pracy i płacy. Tam gdzie one są i mają charakter masowy, można oczekiwać wyższych płac. Stąd też polityka państwa – polegająca na poszanowaniu, ochronie i realizacji prawa do tworzenia związków zawodowych, szczególnie w tych branżach, gdzie płace są niskie – ma również charakter predystrybucji.

Warunkiem posiadania zarobków jest praca. W związku z tym działania państwa na rzecz zatrudnienia osób bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo mogą być także zaliczone do predystrybucji. Dochody osób bezrobotnych, które zostają zatrudnione dzięki tym działaniom, wzrastają skokowo, co przy innych warunkach stałych przyczynia się do zmniejszenia nierówności płacowych[7].

Do oddziaływań o charakterze predystrybucyjnym – poza edukacją, wzmacnianiem pozycji związków zawodowych i zmniejszaniem bezrobocia – zaliczano jeszcze: zwiększanie udziału prac w przemyśle (są one lepiej płatne i bardziej stabilne), podwyżki płacy minimalnej, osiąganie pełnego zatrudnienia (rynek pracownika), uczestnictwo pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwami, dzielenie się zyskiem (część płacy pracownika stanowi jego udział w zysku przedsiębiorstwa), zwiększanie zatrudnienia wśród nieaktywnych zawodowo (głównie kobiet i osób starszych), zwiększanie skali dóbr i usług publicznych, które obniżają wydatki (Kenworthy 2013).

Stanowiska wobec redystrybucji

W zależności od stosunku do redystrybucji dyskutantów można podzielić na zwolenników – mniejszej lub większej – redystrybucji oraz jej przeciwników.

[7] Gdy przyjmiemy, że płaca bezrobotnych jest zerowa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Wśród tych ostatnich część chce ograniczenia roli państwa do minimum, a część nadal popiera rozbudowane działania państwa, tyle że o charakterze predystrybucyjnym. W tej grupie możemy wyróżnić zwolenników predystrybucji we wszelkich jej formach, ale też środowiska popierające bardziej wersję własnościową (ideał społeczeństwa właścicieli, np. James Meade [2012] i John Rawls[8] [2001]) albo tę zatrudnieniową (Wray 2015). Wersja własnościowa trudna jest do pogodzenia z postulatami upaństwowienia prywatnej własności ziemi, nieruchomości i przedsiębiorstw. Dlatego też łatwiej jest połączyć radykalne stanowiska przeciw własności prywatnej kapitału – w różnych jego materialnych postaciach – z predystrybucją zatrudnieniową.

Predystrybucja nie wyklucza redystrybucji, a więc możliwe jest też stanowisko polegające na popieraniu różnych kombinacji tych dwóch rodzajów działań państwa, np. umiarkowana skala redystrybucji i duża skala predystrybucji zatrudnieniowej[9].

Argumenty przeciw redystrybucji mogą dotyczyć jej podatkowej i/lub wydatkowej strony. Krytyka opodatkowania dochodów z własności i pracy oraz wypłacania świadczeń dla ubogich i bezrobotnych ma długie tradycje. Argumentowano m.in., że wysokie podatki zniechęcają do oszczędzania, inwestycji, innowacji i tworzenia miejsc pracy[10], a świadczenia pieniężne dla uboższej części społeczeństwa zmniejszają chęć do pracy i „uzależniają". Im bardziej redystrybucja wydaje się nadmierna, niepożądana czy nawet szkodliwa, tym bardziej popularne stają się hasła antypodatkowe i antysocjalne. W takiej sytuacji środowiska, dla których nierówności ekonomiczne (i ubóstwo) są nadal ważnymi problemami, mogą preferować predystrybucję. Problem w tym, że w dobie globalnego kapitalizmu predystrybucja może być mało realistyczna i/lub skuteczna w upowszechnianiu własności (ziemi, nieruchomości, przedsiębiorstw) i podnoszeniu niskich płac. Dotyczy to w szczególności gospodarek, w których dominują usługi oporne na wzrost wydajności, gdzie konkurencja krajowa i międzynarodowa jest silniejsza niż kiedyś, a w dodatku era silnych i masowych związków zawodowych zakończyła się już dawno (Kenworthy 2013).

[8] Rawls odróżniał redystrybucję *ex post* od dystrybucji *ex ante* (2001, s. 139). Ta druga interpretowana jest jako predystrybucja (Wesche 2013).

[9] O tym, że łączenie predystrybucji i redystrybucji jest uzasadnione na podstawie badań empirycznych i słuszne w perspektywie socjaldemokratycznej, zob. Huber, Stephens 2015. Autorzy wspominają o wspólnych wątkach dyskursu o predystrybucji i wcześniejszej debacie o aktywnej polityce społecznej.

[10] W kontekście argumentu za zmniejszaniem nierówności własności: „nierówny podział własności oznacza nierówny podział władzy i pozycji, nawet wtedy, gdy ograniczy się nierówność dystrybucji dochodu" (Meade 2012, s. 39).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Pojęcie predystrybucji zostało świadomie wykorzystane w Wielkiej Brytanii przed wyborami w 2015 r. przez polityków z Partii Pracy (Miliband 2012; Chwalisz, Diamond 2015). W manifeście wyborczym już go jednak nie było, a Partia Pracy wybory przegrała.

Nie jest jasne, czy pojęcie predystrybucji przyjmie się i czy będzie stosowane częściej w literaturze akademickiej. W Polsce można znaleźć przykłady jego użycia w raportach ośrodków pozaakademickich (Muszyński, Janyst 2015). Przeciwstawianie go redystrybucji wydaje się nieco sztuczne. Wyobrażenie pierwotnej dystrybucji dochodu zakłada też wyjściową dystrybucję własności i pracy. Stąd też redystrybucja w sensie zmiany dystrybucji dotyczyć może zarówno samego dochodu, jak i jego źródeł w postaci różnych zasobów materialnych i niematerialnych[11]. Całą dyskusję można więc prowadzić w ramach pojęcia redystrybucji, opartego na odróżnieniu pierwotnej i rynkowej dystrybucji różnych zasobów oraz strumieni dochodów i intencji wpływania na nią poprzez działania państwa. Uwzględnienie różnicy między oboma aspektami uzyskamy, odróżniając redystrybucję własnościową od redystrybucji dochodowej.

Literatura wykorzystana

Alexander G.S., Peñalver E.M. (2012), *An Introduction to Property Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

Binswanger-Mkhize H.P., Bourguignon C., van den Brink R.J.E. (2009), *Agricultural Land Redistribution Toward Greater Consensus*, Washington, World Bank.

Chwalisz C., Diamond P. (red.) (2015), *The Predistribution Agenda: Tackling Inequality and Supporting Sustainable Growth*, London, I.B. Tauris.

Hacker J.S. (2011), *The Institutional Foundations of Middle-class Democracy*, Policy Network International Thinktank, http://www.policy-network.net/publications_download.aspx?ID=7438 [dostęp: 3.03.2016].

Huber E., Stephens J.D. (2015), *Predistribution and Redistribution: Alternative or Complementary Policies?*, w: C. Chwalisz, P. Diamond (red.), *The Predistribution Agenda: Tackling Inequality and Supporting Sustainable Growth*, London, I.B. Tauris.

Kenworthy L. (2013), *What's Wrong With Predistribution*, „Juncture", vol. 20, nr 2.

Kerr G. (2016), *'Predistribution', Property-owning Democracy and Land Value Taxation*, „Politics, Philosophy and Economics", vol. 15, nr 1.

Kowalik T. (2005), *Własność, właściciele a sprawiedliwość społeczna*, w: Z. Galor (red.), *Europa właścicieli*, Poznań, Katedra Nauk Społecznych, Akademia Rolnicza im. Augusta Cieszkowskiego.

Meade J.E. (2012), *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, Abingdon, Routledge.

[11] O redystrybucji w kontekście różnych teorii własności zob. Alexander, Peñalver 2012, rozdz. 6.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Miliband E. (2012), *Ed Miliband's predistribution speech in full* [online], http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2012/09/06/ed-miliband-s-redistribution-speech-in-full [dostęp: 14.04.2016].

Muszyńki K., Janyst T. (2015), *Kapitał w Polsce w XXI wieku. Regulacje w służbie najsilniejszych: praca i kapitał*, Warszawa, Fundacja Kaleckiego.

O'Neill H. Williamson T. (red.) (2012), *Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond*, Malden, Wiley-Blackwell.

Robertson J. (2000), *Financial and monetary policies for an enabling state*, przemówienie w National Portrait Gallery, 15 czerwca.

Rawls J. (2001), *Justice as Fairness: A Restatement*, Cambridge, Harvard University Press.

Ruml B. (1946), *Tax Policies for Prosperity*, „The American Economic Review", vol. 36, nr 2.

Szarfenberg R. (2014), *Polityka społeczna a nierówności społeczne*, w: B. Kłos, J. Szymańczak (red.), *Nierówności społeczne w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe.

Szumlicz T. (2008), *O modelach polityki społecznej i pożądanej redystrybucji dochodów*, w: K. Głąbicka, M. Grewiński (red.), *Wokół polityki społecznej*, Warszawa, WSP TWP.

Umiński P. (2014), *Modern Monetary Theory jako alternatywne podejście do pieniądza i polityki pieniężnej*, „Folia Oeconomica", vol. 299, nr 1.

Wesche T. (2013), *The Concept of Property in Rawls's Property-Owning Democracy*, „Analyse & Kritik", vol. 35, nr 1.

Wray R.L. (2015), *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*, New York, Palgrave Macmillan.

Zalesko M. (2013), *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, „Ekonomia = Economics", vol. 25, nr 4.

Słowa kluczowe: predystrybucja, redystrybucja, dystrybucja własności, dystrybucja dochodów, predystrybucja własnościowa, predystrybucja zatrudnieniowa, polityka społeczna

Artykuły powiązane:
Świadczenia prozatrudnieniowe; Inwestycje społeczne; Model polityki społecznej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Remunicypalizacja*

Pojęcie tytułowe to spolszczony termin z języka angielskiego *remunicipalization* (lub *re-municipalization*). Odnosi się on do usług publicznych, w szczególności tych o charakterze technicznym (np. dostarczanie wody, energii, gazu, transport), ale może dotyczyć również usług społecznych (np. edukacja, opieka zdrowotna, usługi rynku pracy, pomoc społeczna). **Municypalizacja** lub komunalizacja usług publicznych oznacza, że są one publicznie regulowane, organizowane, finansowane oraz świadczone przez jednostki organizacyjne zakładane i należące do samorządu terytorialnego. Przedrostek *re-* oznacza, że następuje powrót do stanu, który funkcjonował w przeszłości. **Remunicypalizacja lub rekomunalizacja zakładają, że w przeszłości już wystąpiła municypalizacja lub komunalizacja usług publicznych, a następnie wystąpił proces demunicypalizacji lub dekomunalizacji**.

Demunicypalizacja usług publicznych znamionuje przede wszystkim proces zmniejszania bądź usuwania odpowiedzialności samorządów za ich regulowanie, organizowanie, finansowanie i świadczenie. W Polsce taki proces wystąpił po II wojnie światowej, gdy zlikwidowano samodzielność prawną samorządów i powołano do życia jednolitą administrację państwową. Stąd też przywrócenie samorządu gminnego po 1989 r., a później powiatowego, otworzyło dużą przestrzeń dla remunicypalizacji. Sensem tego procesu było więc ponowne przekazanie odpowiedzialności za usługi publiczne nowo powstałym samorządom (remunicypalizacja deetatyzacyjna).

W państwach, które nie miały za sobą okresu całkowitej likwidacji samorządu, komunalizacja usług publicznych była stanem wyjściowym. W takich warunkach demunicypalizacja związana jest z **prywatyzacją** (Savas 1992; Sześciło 2014). Dostarczanie usług publicznych zostaje powierzone prywatnym podmiotom, np. spółkom handlowym, organizacjom pozarządowym; wówczas zachodzić może remunicypalizacja deprywatyzacyjna, czyli ponowna komunalizacja usług publicznych, które zostały wcześniej sprywatyzowane.

* Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie na stronie: rszarf.ips.uw.edu.pl.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Remunicypalizacja może być rozumiana w kontekście koncepcji stosowanych wobec procesów zachodzących w prywatnych przedsiębiorstwach i pomiędzy nimi. Odpowiednikiem prywatyzacji jest tu *outsourcing*, a remunicypalizacji – *insourcing* lub *backsourcing*. Jeżeli firma przekazuje zadania, które wcześniej wykonywali jej pracownicy innej firmie i jej pracownikom, mamy do czynienia z outsourcingiem. Gdy następuje proces odwrotny do outsourcingu (*insourcing*, *backsourcing*) firma i jej pracownicy zaczynają wykonywać znowu zadania, które wcześniej zostały powierzone firmie zewnętrznej. Remunicypalizacja jest analogicznym procesem, ale dotyczącym usług publicznych, których dostarczanie zostało wcześniej poddane etatyzacji lub prywatyzacji. Ważną różnicą w stosunku do outsourcingu jest jednak to, że proces prywatyzacji i remunicypalizacji deprywatyzacyjnej ma charakter międzysektorowy (między sektorem publicznym a prywatnym). Stąd też przekazanie pewnych zadań innym samorządom lub organizacjom międzysamorządowym, np. międzygminnym czy powiatowo-gminnym, można uznać – z perspektywy poszczególnych samorządów – za *outsourcing*, lecz nie za prywatyzację.

Prywatyzacja usług publicznych[1] może być ukierunkowana na podmioty typu spółek handlowych, ale też stowarzyszeń, fundacji czy spółdzielni socjalnych. Pierwsze mają za zadanie generowanie zysku dla właścicieli i udziałowców (biznes), a drugie nastawione są na realizację dobra publicznego (organizacje pozarządowe, gospodarka społeczna). Jeżeli na tej podstawie odróżnimy prywatyzację biznesową od prywatyzacji pozarządowej lub społecznej[2], to również remunicypalizacja deprywatyzacyjna może być zorientowana na powrót do świadczenia usług wcześniej sprywatyzowanych biznesowo i/lub sprywatyzowanych pozarządowo (Szarfenberg 2015).

W jednej z prób uporządkowania historii prywatyzacji (w Wielkiej Brytanii) wyróżnione zostały kolejne jej fazy: obowiązkowe przetargi o charakterze konkurencyjnym; partnerstwa publiczno-prywatne; cykl strategicznego (i wspólnego) zamawiania (ang. *strategic commissioning*); kontraktowanie dwustopniowe (ang. *prime contracting*), gdy główny kontraktujący określa oczekiwane rezultaty w stosunku do pewnej grupy lub obszaru i zleca zorganizowanie odpowiednich usług jednemu podmiotowi koordynującemu dalsze działania (zbliżone do regrantingu); i jako ostatni trend – remunicypalizacja (ang. *insourcing*) (Bovaird 2016).

---

[1] W jednej z prób klasyfikowania form prywatyzacji wyróżniono: zbycie przez sprzedaż, donację lub likwidację; delegację przez kontrakt, franczyzę (koncesja, leasing), granty, vouchery; przemieszczenie przez wycofanie czy deregulację (Savas 1989). W innym ujęciu wymieniono: uznanie i uregulowanie prawa własności; deregulację; zbycie; tworzenie własności poprzez regulację i jej ochronę (Rose 2006).

[2] W latach 70. XX stulecia w Polsce taki proces nazywano „uspołecznieniem funkcji lub zadań państwa". Po roku 1989 stosowano już pojęcie prywatyzacji, gdyż „organizacje społeczne" zaliczono do szerszej kategorii podmiotów niepublicznych (Biernat 1994, s. 32).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Uzasadnienia demunicypalizacji – prywatyzacja usług publicznych

Wśród uzasadnień demunicypalizacji mamy do czynienia z argumentami na rzecz jej dwóch kierunków: etatystycznego w ustrojach socjalistycznych oraz prywatyzacyjnego w ustrojach kapitalistycznych. Ten pierwszy obecnie nie ma znaczenia ze względu na to, że ustroje socjalistyczne (mniej lub bardziej centralistyczne i bez samorządu) należą do przeszłości. Dlatego też zajmiemy się w tym punkcie wyłącznie uzasadnieniami prywatyzacji usług publicznych.

Jeden ze zwolenników tego typu działań, poszukując „klucza do lepszego rządzenia”[3], wyróżnił następujące motywy i cele prywatyzacji (Savas 1992, s. 12):

- pragmatyczny, celem jest skuteczniejsze państwo, czyli bardziej efektywne usługi publiczne,
- ideologiczny, celem jest zmniejszenie wpływu państwa i polityków na społeczeństwo i życie obywateli,
- ekonomiczny, celem jest większy udział biznesu, który lepiej niż biurokracja zarządza własnością i majątkiem,
- populistyczny, celem jest większy wybór i kontrola nad usługami publicznymi ze strony obywateli i lokalnych społeczności.

Jedną z głównych teorii akademickich, za pomocą której uzasadniono prywatyzację usług publicznych, była **teoria wyboru publicznego** (ang. *public choice*). W uproszczeniu jest to ekonomiczna analiza państwa, polityki i administracji, gdzie dokonuje się wyboru w imię interesu publicznego. Opiera się ona na założeniach przyjmowanych w ekonomii, np. wszystkie podmioty w sferze polityki (ustawodawcy, urzędnicy, sędziowie, wyborcy) postępują racjonalnie w sensie ekonomicznym, czyli dbają wyłącznie o własny interes (maksymalizują nadwyżkę korzyści nad kosztami), a nie o dobro wspólne czy interes publiczny. Z analizy tej wynikały liczne przewidywania dotyczące niesprawności państwa i jego interwencji, np. wyborcy w większości nie głosują; wyborcy głosujący są źle poinformowani; urzędnicy unikają wypełniania swoich obowiązków i używają swojej władzy do manipulowania budżetem urzędów, którymi kierują, dla swojej korzyści; politycy starają się zachować przywileje wynikające ze stanowisk i zabiegają o poparcie u relatywnie niewielkich grup wyborców (Buchanan 1983, s. 21). Przewidywano także, że ze względu na walkę o władzę, toczoną przez dawanie przywilejów coraz liczniejszym grupom wyborców, wydatki państwa będą się zwiększały, prowadząc nieuchronnie do przeciążenia i kryzysu (Buchanan 1988).

[3] Inna książka tego autora na podobny temat miała następujący tytuł: *Prywatyzacja sektora publicznego: jak ograniczyć państwo* [tłum. własne autora, tyt. oryg.: *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, Savanas 1982].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Podkreślenia wymaga to, że teoria wyboru publicznego, mówiąca o zawodności państwa (ang. *government failure*), pojawiła się po teorii ekonomii dobrobytu (Buchanan 1983). W jej ramach sformułowano zestaw standardowych założeń, przy których spełnieniu rynek jest najlepszym sposobem alokacji zasobów w gospodarce (zob. Barr, za: Szarfenberg 2008, s. 272–273). Rzeczywiste gospodarki kapitalistyczne mniej lub bardziej odbiegają od modelu doskonałego rynku, stąd płynęło uzasadnienie dla interwencji państwa. Jeżeli jednak ono również jest niedoskonałe i zawodne, to i jego interwencja może nie przynosić spodziewanych korzyści lub powodować szkody większe niż te wynikające z niedoskonałości rynku.

Brak wiary w doskonałość interwencji państwa nie prowadzi jeszcze do preferowania zawodnego rynku. Zasadniczym argumentem za tym ostatnim było to, że mimo swoich niedoskonałości rynek zawsze ma przewagę nad sektorem publicznym. Decyduje o tym konkurencja, której pozytywne rezultaty – w postaci obfitości, dostępności i różnorodności dóbr i usług rynkowych – były dość oczywiste. Klasycznym przypadkiem braku konkurencji w postaci monopolu jest samorząd dostarczający usług publicznych za pomocą własnych zakładów administracyjnych i na zasadzie rejonizacji. Nie ma on żadnych konkurentów, nie może zbankrutować, a obywatele nie mają wyboru, jak w przypadku, gdy są konsumentami na rynku. Główne pytanie ówczesnych reformatorów było więc następujące: jak wprowadzić konkurencję i wybór do różnych rodzajów lokalnych usług publicznych (Boyne 1998). Prywatyzacja jest jedną z odpowiedzi, ale nie jedyną, gdyż konkurencję wprowadzano również bez prywatyzacji. Ten kierunek należałoby nazwać urynkowieniem sektora usług publicznych. Polegał on na umożliwieniu obywatelom wyboru i wymuszeniu konkurencji między mniejszymi samorządami – w ramach większych jednostek administracyjnych – lub między jednostkami publicznymi świadczącymi określoną usługę (rynek wewnętrzny, quasi-rynek; zob. Ostrom, Tiebut, Waren 1961; Le Grand, Robinson 1984).

Ze względu na to, że prywatyzacja może mieć kierunek pozarządowy, warto jeszcze uwzględnić znaczenie **trzeciego sektora**. Umieszczano go między państwem i rynkiem, definiując jako niezależny w stosunku do państwa oraz działający nie po to, aby wzbogacić założycieli organizacji, ale – dla dobra wspólnego. Początkowo obecność tego typu organizacji tłumaczono zawodnością rynku i państwa oraz zawodnością umów, gdy ktoś kupował usługi w imieniu kogoś innego (ang. *contract failure*) (Salomon 1987, s. 35–36). Ze względu na to, że teorie te słabo wyjaśniały dużą skalę trzeciego sektora i finansowanie go głównie przez państwo, sformułowano inne uzasadnienie. Pierwszą reakcją na zawodność rynku była aktywność organizacji pozarządowych, a dopiero po tym, jak i one zawiodły, wkraczać miało państwo (Salomon 1987, s. 39)[4].

[4] Podejście to nazywane jest teorią współzależności (ang. *interdependence theory*) i uzyskało ono niedawno potwierdzenie empiryczne w kontekście badania teorii zawodności państwa jako wyjaśnienia obecności sektora *non profit* (Liu 2016).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Wnioski z teorii wyboru publicznego stają się popularne w drugiej połowie lat 70. XX w. Interwencjonizm państwowy w sprawach gospodarczych i społecznych był już wtedy dobrze rozwinięty w zamożnych krajach kapitalistycznych. Krytyka tej sytuacji narastała w związku z kryzysem gospodarczym, który miał również wymiar lokalny w postaci rosnących deficytów budżetowych samorządów. Skończyło się to zwycięstwem programów politycznych „nowej prawicy”[5], które zapowiadały radykalne ograniczenie państwa w USA (Ronald Reagan) i w Wielkiej Brytanii (Margaret Thatcher) (Dunleavy 1986).

Szeroki program prywatyzacji sektora publicznego, w tym również usług, za które odpowiadały samorządy, realizowany był najpierw na Zachodzie (w większym zakresie od lat 80. XX w.)[6]. Wnioski z teorii wyboru publicznego oraz praktyczne zalecenia, wynikające z pierwszych doświadczeń prywatyzacyjnych, stały się później podstawą zbioru idei, nazywanego nowym zarządzaniem publicznym (Osborne, Geabler 2005; Kettl 1997; Zawicki 2011). Zalecenia dotyczące reform tego rodzaju były też upowszechniane przez organizacje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy[7]. Lata 90. ubiegłego wieku przyniosły zaś falę prywatyzacji w państwach postsocjalistycznych, gdzie uprzednio państwo nie tyle interweniowało w rynek, ile go całkowicie zastąpiło.

Dostrzeżenie remunicypalizacji

Badania empiryczne nad prywatyzacją lokalnych usług publicznych rozwijały się z opóźnieniem w stosunku do reform prywatyzacyjnych na świecie. Dotyczyło to również prywatyzacji usług publicznych, za które pierwotnie odpowiadały samorządy. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że prywatyzacja była bardzo pojemnym pojęciem, podobnie jak usługi publiczne w ramach wspomnianego podziału na usługi techniczne (np. dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, gospodarka odpadami) i społeczne (np. pomoc społeczna dla różnych grup). Było to wyzwanie dla badań ilościowych, w których należało sprowadzić prywatyzację do obserwowalnych i mierzalnych zjawisk (np. liczby umów zawieranych z podmiotami prywatnymi na świadczenie usług). Gdy problem ten został pokonany, badania

[5] Państwo kapitalistyczne nawet w okresie rozwiniętej polityki społecznej było również krytykowane przez mniej lub bardziej radykalne partie i ruchy społeczne sytuowane po lewej stronie sceny politycznej.

[6] W przypadku niektórych rodzajów usług (społeczne) i krajów (USA) udział podmiotów prywatnych w ich świadczeniu już wcześniej był bardzo duży (Salamon 2002, s. 3).

[7] Pożyczki dla zadłużonych krajów pod warunkiem przeprowadzania reform, w tym prywatyzacji, nazywanych łącznie „waszyngtońskim konsensusem”, zob. Williamson 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

rozwijały się w kierunku wyjaśniania prywatyzacji (co i jak wpływało na decyzje samorządów o prywatyzacji) oraz jej wpływu na różne zmienne, np. na poziom wydatków ponoszonych przez samorządy na usługi[8].

Dla nas jednak najważniejsza jest obserwacja dynamiki prywatyzacji w porównaniu z remunicypalizacją. To właśnie na jej podstawie pojawiły się pierwsze informacje o tym, że w USA więcej samorządów podejmowało decyzje o powrocie do samodzielnego świadczenia usług publicznych, niż decydowało się na prywatyzację. Dynamika remunicypalizacji przewyższyła więc dynamikę prywatyzacji, gdy porównano okresy 1992–1997 (odpowiednio 11 do 18%) oraz 1997–2002 (18 do 12%), w kolejnym okresie 2002–2007 sytuacja się wyrównała (Hefetz, Warner 2007; Hefetz, Warner, Vigoda-Gadot 2012, s. 315). Na tej podstawie sformułowano wniosek, że po upowszechnieniu się innowacji wcześniejszych – w postaci kontraktowania usług i nowego zarządzania publicznego – przyszedł czas na kolejne reformy – remunicypalizację i nowe koncepcje planowania[9] (Hefetz, Warner 2007, s. 569).

W wyniku badań reform prywatyzacyjnych następuje rozpoznanie znaczenia kosztów transakcyjnych (związanych z wybieraniem wykonawców, zawieraniem umów i ich egzekwowaniem), wyzwań dotyczących organizowania i zarządzania rynkiem (niski poziom konkurencji lub brak konkurencji), a następnie uwzględniania oczekiwań i potrzeb obywateli (nowe koncepcje planowania, partnerstwa i sieci z koprodukcją, zob. Sześciło 2015). Podkreślane są też negatywne skutki prywatyzacji (np. wzrost cen, obniżenie jakości, pogorszenie warunków pracy[10]) oraz spektakularne porażki w tym zakresie (Halmer, Hauenschild 2014).

Zrównoważone podejście do reformy państwa, czyli bardziej pragmatyczny wybór realizacji odpowiedzialności samorządów za usługi publiczne, wydaje się zastępować entuzjazm prywatyzacyjny (Warner 2008). Badania nad remunicypalizacją nastawione bardziej teoretycznie zostały już podjęte; w ich wyniku wyróżniono m.in. sześć jej typów (zob. Busshardt 2014). Ogólniejsza interpretacja tego zjawiska wykorzystuje teorię Karla Polanyiego: narzucanie społeczeństwom rynkowej logiki wywołuje reakcję obronną (Warner, Clifton 2014).

---

[8] W pierwszym okresie polityki prywatyzacji taki wpływ potwierdzano, ale w późniejszych przeglądach badań wnioski były coraz bardziej ostrożne (Bel, Costas 2006). W przypadku analizy wyników wielu badań ekonometrycznych (27) na temat najczęściej prywatyzowanych usług dostarczania wody i gospodarki odpadami stwierdzono, że prywatyzacja nie powodowała zmniejszania kosztów (w szczególności w przypadku dostarczania wody), ważniejsze pod względem wpływu na te koszty okazały się cechy usługi, koszty transakcyjne, poziom konkurencji (Bel, Fageda, Warner 2010). W przypadku usług dostarczania wody porównawczy przegląd prywatyzacji, zob. Schiffler 2015 i remunicypalizacji – Kishimoto, Lobina, Petitjean 2015.

[9] Była to koncepcja zainspirowana teorią demokratycznego planowania Tore'a Sagera 2002.

[10] Zob. niedawno wydany w Polsce raport na temat outsourcingu usług ochrony oraz utrzymania czystości (Duda 2016).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Literatura wykorzystana

Bel G., Costas A. (2006), *Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain*, „The Journal of Policy Reform", vol. 9, nr 1.

Bel G., Fageda X., Warner M.E. (2010), *Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services*, „Journal of Policy Analysis and Management", vol. 29, nr 3.

Biernat S. (1994), *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Bovaird T. (2016), *The Ins and Outs of Outsourcing and Insourcing: What Have We Learnt from the Past 30 Years?*, „Public Money & Management", vol. 36, nr 1.

Boyne G.A. (1998), *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA,* Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Macmillan Press.

Buchanan J. (1983), *The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform*, w: H. Hanusch (red.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin, Springer-Verlag.

Buchanan J. (1988), *The Political Economy of the Welfare State*, Stockholm, The industrial Institute for Economic and Social Research.

Busshardt B. (2014), *Analysing the Remunicipalisation of Public Services in OECD Countries*, Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität.

Duda K. (2016), *Outsourcing usług ochrony oraz utrzymania czystości w instytucjach publicznych. Wpływ publicznego dyktatu najniższej ceny usług na warunki zatrudniania pracowników przez podmioty prywatne*, Wrocław, Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a.

Dunleavy P. (1986), *Explaining the Privatization Boom Public Choice versus Radical Approaches*, „Public Administration", vol. 64, nr 1.

Halmer S., Hauenschild B. (2014), *Remunicipalisation of Public Services in the EU*, Vienna, Die Österreichische Gesellschaft für Poltikberatung & Politikentwicklung.

Hefetz A., Warner M. (2007), *Beyond the Market Versus Planning Dichotomy: Understanding Privatisation and Its Reverse in US Cities*, „Local Government Studies", vol. 33, nr 4.

Hefetz A., Warner M.E., Vigoda-Gadot E. (2012), *Privatization and Intermunicipal Contracting: The US Local Government Experience 1992–2007*, „Environment and Planning C: Government and Policy", vol. 30.

Kettl D.F. (1997), *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*, „Journal of Policy Analysis and Management", vol. 16, nr 3.

Kishimoto S., Lobina E., Petitjean O., (red.) (2015), *Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalisation*, Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (MSP), European Federation of Public Service Unions (EPSU).

Le Grand J., Robinson R. (red.) (1984), *Privatization and the Welfare State*, London, Unwin Hyman.

Liu G. (2016), *Government Decentralization and the Size of the Nonprofit Sector: Revisiting the Government Failure Theory*, „The American Review of Public Administration".

Osborne D., Gaebler T. (1994, 2005), *Rządzić inaczej*, tłum. A. Jankowski, Poznań, Media Rodzina.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ostrom V., Tiebut C., Warren R. (1961), *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, „The American Political Science Review", vol. 55, nr 4.
Rose C.M. (2006), *Privatization – The Road to Democracy?*, Yale Law School, Faculty Scholarship Series. Paper 1760, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1760 [dostęp: 28.04.2016].
Sager T. (2002), *Democratic Planning and Social Choice Dilemmas: Prelude to Institutional Planning*, Ashgate, Aldershot.
Salamon L.A. (red.) (2002), *Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
Salomon L.M. (1987), *Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, „Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly", vol. 16, nr 1–2.
Savas E.S. (1982), *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers.
Savas E. S. (1989), *A Taxonomy of Privatization Strategies*, „Policy Studies Journal", vol. 18, nr 2.
Savas E.S. (1992), *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, tłum. U. Grzelańska, Warszawa, PWE.
Schiffler M. (2015), *Water, Politics and Money: A Reality Check on Privatization*, Cham, Springer.
Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, IFiS PAN.
Szarfenberg R. (2015), *Alternatywy dla prywatyzacji*, ekspertyza dla projektu „Outsourcing usług technicznych przez instytucje publiczne", Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle'a.
Sześciło D. (2014), *Rynek. Prywatyzacja. Interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych,* Warszawa*,* Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Sześciło D. (2015), *Samoobsługowe państwo opiekuńcze. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Warner M. (2008), *Reversing Privatization, Rebalancing Government Reform: Markets, Deliberation and Planning*, „Policy and Society", vol. 27.
Warner M.E., Clifton J. (2014), *Marketisation, Public Services and the City: The Potential for Polanyian Counter Movements*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society", vol. 7, nr 1.
Williamson J. (2005), *The Strange History of the Washington Consensus*, „Journal of Post Keynesian Economics", vol. 27, nr 2.
Zawicki M. (2011), *Nowe zarządzanie publiczne,* Warszawa, PWE.

Słowa kluczowe: remunicypalizacja, municypalizacja, demunicypalizacja, usługi publiczne, samorząd terytorialny, outsourcing, prywatyzacja

Artykuły powiązane:
Decentralizacja w polityce społecznej; Polityka publiczna; Zadania publiczne państwa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Sankcje socjalne*

W literaturze anglojęzycznej tytułowy termin znany jest jako *benefit sanctions* (Wielka Brytania) lub *welfare sanctions* (Stany Zjednoczone). Pierwszy z nich można tłumaczyć jako sankcje zasiłkowe lub świadczeniowe, a drugi – jako sankcje socjalne. Ich podstawowy sens polega na tym, że **świadczenia pieniężne przyznawane są pod warunkiem podejmowania określonych aktywności** (warunkowość świadczeń), **a gdy warunki te nie są dotrzymywane, dostęp do świadczeń jest czasowo ograniczany (np. przez ich zmniejszenie) lub całkowicie wyłączany (np. przez ich zawieszenie).**

Tradycyjnym i typowym obszarem dla stosowania warunkowości i sankcji socjalnych były świadczenia pieniężne dla osób bezrobotnych, np. zasiłki dla bezrobotnych wypłacane są pod warunkiem, że będą oni m.in. przyjmować oferty pracy, poszukiwać pracy, uczestniczyć w szkoleniach. Od lat 90. XX w. są one stosowane również w przypadku świadczeń rodzinnych, np. rodzice otrzymują zasiłki na dzieci pod warunkiem, że dzieci będą chodziły do szkoły i regularnie będą chodzić do lekarza (przykłady z krajów rozwijających się); kobiety otrzymują świadczenia z tytułu urodzenia dziecka pod warunkiem, że chodziły do ginekologa w czasie ciąży (przykład z Polski).

Najbardziej oczywiste sankcje socjalne dotyczą czasu wypłaty i wysokości samego świadczenia. Zakładając, że w gospodarstwie domowym bezrobotnego zasiłek jest głównym źródłem utrzymania, przewiduje się, że jego karne zmniejszanie będzie dolegliwe. Obniżki większe i na dłuższe okresy są bardziej dolegliwe, co wykorzystuje się do stopniowania sankcji i tworzenia uniwersalnych reguł sankcyjnych, np. przy pierwszym uchybieniu wystosowuje się ostrzeżenie, przy drugim zmniejsza się zasiłek do 50% przez miesiąc, przy trzecim – jest zawieszany na trzy miesiące, a przy czwartym – następuje uchylenie decyzji o przyznaniu świadczenia. W tej logice można pójść jeszcze dalej i np. przewidzieć, że czwarte uchybienie

* Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie na stronie: rszarf.ips.uw.edu.pl.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

będzie się też wiązać z brakiem możliwości wystąpienia o ponowne przyznanie zasiłku w określonym okresie, np. przez sześć miesięcy od karnego uchylenia decyzji. W dodatku, jeżeli również w kolejnym okresie zasiłkowym dojdzie do uchybień, sankcje mogą być bardziej surowe, np. od razu zawiesza się zasiłek na trzy miesiące.

Oddziaływanie sankcji socjalnych na zachowania może być rozpatrywane z perspektywy efektu *ex ante* lub *ex post.* Skłanianie do zachowań pożądanych realizuje się jeszcze przed zastosowaniem sankcji, gdyż sama informacja o nich może wpływać na zachowania (efekt *ex ante*). Projektanci sankcji socjalnych mogą oczekiwać, że bezrobotni, wiedząc o sankcjach, starają się szukać pracy, aby jak najdłużej utrzymać zasiłek w maksymalnej wysokości. Jeśli ten bodziec nie zadziała, to oczekuje się, że poskutkuje już bezpośrednie zastosowanie sankcji (efekt *ex post*). Gdy już raz doświadczy się tej dotkliwości, wpłynie to na zachowania w oczekiwany sposób, czyli skłoni bezrobotnego do poszukiwania i przyjmowania pracy (zob. Arni, Lalive, van Ours 2013).

Uzasadnienie dla stosowania sankcji socjalnych i jego krytyka

Główny nurt krytyki świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych lub innych grup w wieku produkcyjnym i poza rynkiem pracy, rozwijany po II wojnie światowej, opierał się na założeniu, że są one bezwarunkowe, bezterminowe i hojne. Wyobrażano więc sobie, że przyznawane są automatycznie i na czas nieokreślony, od świadczeniobiorców niczego się nie wymaga, a świadczenia są relatywnie wysokie w stosunku do tego, co można zarobić pracując[1]. Takie założenia uprawdopodobniały to, że będzie wiele osób chętnych do otrzymania tych świadczeń oraz że ich wpływ na chęć do podjęcia pracy przez odbiorców będzie ujemny. W związku z tym podstawy moralne (aktualny i przekazywany dzieciom etos pracy)[2] i finansowe (baza podatkowa) społeczeństwa będą zagrożone.

Przedstawiony w skrócie argument staje się popularny od lat 80. XX w. W ramach reform, które się na nim opierały, wprowadzano zmiany w rzeczywiście istniejących rozwiązaniach świadczeniowych, np. wymagano dodatkowych dokumentów i zaświadczeń (ograniczenie automatyzmu), skracano okres, na który je

[1] Jedno z najbardziej wpływowych uzasadnień przedstawił w kontekście amerykańskim Lawrence M. Mead. Podważał bezwarunkowość – warunki mogą szkodzić, ale może też szkodzić ich brak (Mead 1986, s. 167) i popierał stosowanie sankcji (szersze wyjaśnienie, zob. Mead 1997, s. 46–50, 57–60).

[2] Dodatkowo przewidywano też negatywny wpływ na stabilność małżeństw i dodatni – na liczbę nieślubnych dzieci. W USA głównym odbiorcą świadczeń z pomocy społecznej (program AFDC uruchomiony w latach 30. XX w. i zastąpiony programem tymczasowego wsparcia w latach 90. XX w.) były samotne matki.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

przyznawano (ograniczenie bezterminowości), zmniejszano ich wysokość w stosunku do zarobków z pracy (ograniczanie hojności) i w końcu wymagano, aby osoby chętne do otrzymania świadczeń lub już je otrzymujące podejmowały wymagane aktywności (zniesienie bezwarunkowości)[3].

Wprowadzanie w teorii i praktyce warunkowości świadczeń daje też podstawę dla wprowadzania i rozwijania sankcji socjalnych. Jeżeli naruszanie czy łamanie warunków nie będzie zagrożone żadnymi sankcjami, to nie będą one miały oczekiwanego wpływu na zachowania[4]. Zrekonstruowany wyżej argument uzasadnia więc warunkowość, a jej praktyczna realizacja uzasadnia wprowadzanie i stosowanie sankcji.

Krytyka powyższego argumentu opiera się przede wszystkim na tym, że jego podstawowe założenia dotyczące świadczeń pieniężnych dla bezrobotnych nie były zgodne ani z teorią, ani też z praktyką funkcjonowania tych świadczeń w realnych warunkach. Nigdzie nie były to świadczenia przyznawane automatycznie, bezterminowo, bezwarunkowo i na poziomie równym lub tylko nieznacznie mniejszym niż zarobki. Skuteczne podważenie tych założeń, na podstawie rzetelnej wiedzy dotyczącej rzeczywiście funkcjonujących systemów świadczeń, znacznie zmniejsza siłę przekonywania wniosku o tym, że znacząco osłabiały one chęć do pracy bezrobotnych i całej reszty społeczeństwa, a przez to etos pracy oraz wpływy z podatków. Słabością tej krytyki jest fakt, że nawet jeżeli świadczenia były przyznawane pod pewnymi warunkami – na pewien czas i były relatywnie niskie, to i tak można twierdzić, że wymogów było za mało, nie były konsekwentnie i surowo egzekwowane, okresy, na które przyznawano świadczenia były jednak za długie, a zasiłki – nadal zbyt wysokie.

Sankcje socjalne i leżące u ich podstaw warunkowanie krytykowane były również z perspektywy wyników badań nad wpływem sankcji nie tylko na zatrudnienie osób, które pobierały zasiłki, ale również na ich sytuację materialną. W skrócie, ubodzy w wyniku sankcji podejmują pracę, ale nadal pozostają ubodzy. Jeżeli nawet argument taki ma wsparcie empiryczne (a badania m.in. w USA go potwierdzały), to nie wynika z tego, że warunkowanie i sankcje socjalne powinny być wycofane. Uwaga przenosi się w inny obszar interwencji publicznych, które mają na celu poprawę warunków pracy i płacy w segmencie prac niskiej i najniższej jakości.

Trzeci nurt krytyczny wobec sankcji socjalnych opiera się na takiej koncepcji zabezpieczenia społecznego, jaką zakładają krytycy świadczeń pieniężnych

[3] Na temat warunkowości i bezwarunkowości świadczeń pieniężnych zob. Szarfenberg 2014.

[4] Założenie o konieczności warunkowości i sankcji, aby świadczenia miały wpływ na zachowania nie musi być przekonujące. W niektórych badaniach stwierdzano, że już sama nazwa i informacja o tym, na co świadczenia mają być przeznaczone miała oczekiwany wpływ, dodanie warunkowości tylko nieznacznie go zwiększało, a było kosztowne administracyjnie (Benhassine i in. 2015).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

(szczególnie jeżeli chodzi o warunkowanie). Jeżeli więc zabezpieczenie społeczne powinno być z założenia bezwarunkowe (np. dlatego, że jest prawem człowieka[5]), to wprowadzanie warunkowości i związanych z nią sankcji narusza podstawowy trzon tej idei. W ten nurt można wpisać tezy o punitywnym lub represyjnym państwie opiekuńczym czy o „kryminalizacji" zabezpieczenia społecznego (Larkin 2007; Vonk 2014). Owa krytyka ma tę słabość, że trudno jest uzasadnić, dlaczego zabezpieczenie społeczne miałoby być z definicji bezwarunkowe. Odwołanie się do praw człowieka nie jest tu specjalnie pomocne; ani bezpośrednio, ani też pośrednio nie wynika z nich, że nie należy stosować żadnych wymagań wobec bezrobotnych czy rodziców, którzy mają prawo do zasiłku. Próby wykorzystania zakazu pracy przymusowej, jako przesłanki dla wniosku o konieczności bezwarunkowości świadczeń dla bezrobotnych, nie dają jasnych wyników. Praca przymusowa zakłada bezpośrednie ograniczenie wolności i wyzysk, a nie ewentualny przymus ekonomiczny wynikający z sankcji socjalnych[6].

Czwarty sposób krytyki odwołuje się do świadectw osób, wobec których zastosowano sankcje i które miały negatywny wpływ na różne wymiary kondycji i życia ich samych oraz ich rodzin[7]. Historie jednostkowych tragedii mogą być wzruszające i ukazywać absurdy systemu warunkowania i sankcji. W odpowiedzi można jednak usłyszeć, że z analiz danych wynika, iż na większość oddziałują one pozytywnie.

Wyniki badań nad sankcjami socjalnymi

Sankcje jako takie i ich wpływ na zachowania są przedmiotem wielu badań, w szczególności kryminologicznych. Jest tak dlatego, że sankcje karne są jednym z głównych instrumentów polityki kryminalnej. Jeżeli z tych badań wynikałoby, że

[5] Argumenty tego rodzaju z przywołaniem powszechnych praw społecznych można znaleźć m.in. u Etherington, Daguerre 2015.

[6] Potwierdza to sprawa Reilly i Wilson przeciw Secretary of State for Work and Pensions w Wielkiej Brytanii, w której sąd najwyższy odrzucił zarzut, że wymóg bezpłatnej pracy pod groźbą utraty zasiłków w ramach zasady „praca za zasiłek" (Work Programme) jest sprzeczny z zakazem pracy przymusowej (Supreme Court 2013, punkty od 77). Z kolei Sąd Konstytucyjny Czech w orzeczeniu z 2012 r. stwierdził, że wymóg pracy społecznej jako warunek dla utrzymania statusu bezrobotnego nie jest zgodny z zakazem pracy przymusowej (Czech Republic 2012, część VII z konkluzją w punkcie 40).

[7] Typowym przykładem jest publikacja *Our lives: Challenging attitudes to poverty* (Zipfel i in. 2015) z trzema historiami pod wspólnym tytułem *Battered by the benefit system*, zob. też raport UK Churches 2014 ze statystykami, ale też z wypowiedziami osób, na które nałożono sankcje.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

sankcje zmniejszają problemy takie jak przestępczość, to można by zastanawiać się nad skutkiem sankcji za niewywiązywanie się z wymagań stawianych świadczeniobiorcom.

W analizach wielu badań nad odstraszającym wpływem sankcji karnych stwierdzano, że wpływ zmniejszający przestępczość był większy w przypadku drobnych przestępstw i wykroczeń. W przypadku poważniejszych przestępstw był zaś mniejszy lub w ogóle nie występował (Dölling i in., 2009). W badaniach nad strategiami skoncentrowanymi na odstraszaniu konkretnych przestępców lub niewielkich grup przestępczych dzięki informowaniu o tym, że przy kolejnych przestępstwach określonego typu spotkają ich poważne sankcje (ang. *focus deterrence strategies*) wykazano ich oczekiwany wpływ o średniej skali. Badań na ten temat nie było jednak wiele (Braga, Weisburd 2012).

Sankcje karne mają odstraszać od popełniania przestępstw. Na tej podstawie można analogicznie wnioskować, że sankcje socjalne też mogą odstraszać osoby przed naruszaniem warunków powiązanych ze świadczeniami. Problem polega jednak na tym, że sankcje socjalne mają inny charakter niż większość sankcji karnych – są one bardziej zbliżone do kar finansowych[8]. Ponadto, sankcje te nie polegają na nałożeniu kary i wywołaniu, tym samym, obawy przed stratą własnych, już posiadanych środków. Zmniejszenie lub niewypłacenie świadczenia to innego rodzaju strata (nie wobec tego, co mamy, ale tego, co możemy mieć). Gdyby jednak mechanizm działania kar finansowych i sankcji socjalnych był podobny, to badania nad wpływem wprowadzania kar finansowych w kontekstach innych niż przestępstwa miałyby znaczenie dla tematu.

Jedno z badań nad nałożeniem kary finansowej na rodziców za spóźnienie się po odbiór dziecka z przedszkola wykazało, że zamiast zmniejszenia spóźnień, ich liczba wzrosła (Gneezy, Rustichini 2000). Wyjaśnienie tego zjawiska wiązało się z przypuszczeniem, że rodzice potraktowali karę za spóźnienie jako cenę za nieco dłuższy pobyt dziecka w przedszkolu[9]. Gdyby osoby bezrobotne tak samo rozumiały sankcje socjalne, to byłaby to cena za częściowe niewywiązywanie się z obowiązków nałożonych przez organ kontrolujący dystrybucję świadczeń. Pytanie jednak, czy w tym przypadku również należałoby oczekiwać wzrostu zachowań niezgodnych z nałożonymi warunkami. Z jednej strony, gdy osoby są ubogie, „cena" w postaci obniżenia lub opóźnienia wypłaty może być relatywnie wysoka, z drugiej, osoby takie mogą nie spełniać warunków ze względu na te same przyczyny i uwarunkowania, które powodują ich ubóstwo, a nie dla własnej wygody.

[8] Jeżeli osoba miała przyznane 200 zł, a dostała 100 zł, gdyż nie dopełniła jednego z warunków, to drugie 100 zł można uznać za odpowiednik mandatu.

[9] Analogia między karami w rodzaju mandatów i grzywien za złamanie zakazów a cenami jest niekiedy kwestionowana w literaturze (Migotti 2015).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Przeprowadzono już jednak co najmniej kilkanaście badań nad wpływem sankcji socjalnych. Głównie dotyczyły one tego, czy przyczyniały się do zwiększenia zatrudnienia wśród osób bezrobotnych, wobec których je zastosowano, w porównaniu do tych, które nie były poddane sankcjom. Ogólne wnioski, jakie są z nich wyciągane, potwierdzają, że sankcje w postaci zmniejszania lub zawieszania zasiłków często zwiększają liczbę osób, które przestają pobierać zasiłki i podejmują pracę (Boockmann, Thomsen, Walter 2014, s. 1).

W Niemczech – na podstawie zróżnicowania stosowania sankcji pomiędzy urzędami, które są odpowiedzialne za pomoc finansową dla bezrobotnych – stwierdzono, że zwiększenie intensywności sankcji mogłoby zwiększyć liczbę przejść z zasiłków do zatrudnienia (Boockmann, Thomsen, Walter 2014).

W przypadku świadczeń z ubezpieczenia od bezrobocia – po analizie danych ze Szwajcarii – stwierdzono, że sankcje powodują zmniejszenie wydatków na zasiłki przez skrócenie ich wypłacania. Działo się tak jednak kosztem niższych płac osób zatrudnionych w wyniku zastosowania sankcji w porównaniu z tymi, wobec których sankcji nie stosowano (Arni, Lalive, van Ours 2013).

Konkluzje z analiz danych dotyczących pomocy społecznej w Rotterdamie były takie, że sankcje są skuteczne w porównaniu z nieskutecznymi bonusami dla osób, które same znajdą pracę (van der Klaauw, van Ours 2013). W tym drugim przypadku badano jednak tylko wyjścia z pomocy, a nie jakość podjętej pracy.

W USA, na podstawie danych z długiego okresu w jednym ze stanów, stwierdzono, że sankcje oraz czas, na jaki są wyznaczane, zwiększają poziom wyjść z programu pomocy finansowej (TANF). Wskazano na kilka kierunków tych wyjść: bez żadnej pracy, do prac, w których zarobki były niższe niż zasiłki oraz do takich, w których były one wyższe (Wu, Cancian, Wallace 2014).

Jak dotąd nie przeprowadzono metaanalizy badań nad wpływem różnego typu sankcji socjalnych na sytuację i zachowania różnych grup świadczeniobiorców. Są jednak dostępne porównania skuteczności świadczeń warunkowych i bezwarunkowych, których celem było przede wszystkim zwiększenie udziału dzieci w edukacji (Baird i in. 2014). Celem warunkowania nie było więc zwiększanie bodźców do pracy u bezrobotnych pobierających świadczenia. Dzięki metaanalizie stwierdzono, że największą skuteczność miały świadczenia dla rodziców z jasnymi warunkami, monitorowaniem ich realizacji oraz penalizacją nieprzestrzegania (największa intensywność warunkowania). Nie wynikało z niej jednak, aby świadczenia bezwarunkowe miały wpływ istotnie mniejszy niż warunkowe. Podnoszono również argument, że koszty warunkowania mogą być większe zarówno dla rodzin, jak i dla państwa (podobne argumenty zob. Benhassine i in. 2015). Ważnym problemem dla tych badań jest również to, że jak dotąd zrealizowano niewiele programów świadczeń bezwarunkowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

* * *

Debaty i badania dotyczące warunkowości świadczeń pieniężnych i wspierających ją sankcji trwają w świecie zachodnim od ponad 30 lat. Reformy w tym zakresie przeprowadzane są w ciągu ostatnich 20 lat. Mimo to, tytułowe zagadnienie nie wydaje się w Polsce dobrze rozpoznane ani teoretycznie (wymaga to wprowadzenia do teorii zabezpieczenia społecznego odrębnego tematu warunkowania zachowań), ani empirycznie (wymaga to zdefiniowania warunkowości i sankcji socjalnych oraz zbierania na ich temat danych). W kilku ustawach określono warunki, jakie muszą spełnić osoby bezrobotne, które korzystają z zasiłku dla bezrobotnych (art. 75 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) lub z zasiłków z pomocy społecznej (art. 11 ustawy o pomocy społecznej). W przypadku świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego wprowadzono przepisy o konsekwencjach marnotrawienia wypłacanych świadczeń lub wydatkowania ich niezgodnie z przeznaczeniem (art. 17a ustawy o świadczeniach rodzinnych i art. 9 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci). Warunkowość jest też zapewne obecna w działaniach o charakterze projektowym. Nie interpretuje się tych przepisów w kategoriach sankcji socjalnych. Nie podlega monitoringowi to, jak w przypadku tych rozmaitych i niekiedy słabo zdefiniowanych sytuacji stosuje się sankcje, nie są one też dobrze doprecyzowane i wystandaryzowane pod względem prawnym (szczególnie gdy chodzi o zmniejszanie świadczeń).

Literatura wykorzystana

Arni P., Lalive R., van Ours J.C. (2013), *How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit*, „Journal of Applied Econometrics", vol. 28, nr 7.

Baird S., Ferreira F.H.G., Özler B., Woolcock M. (2014), *Conditional, Unconditional and Everything in Between: A Systematic Review of the Effects of Cash Transfer Programmes on Schooling Outcomes*, „Journal of Development Effectiveness", vol. 6, nr 1.

Benhassine N., Devoto F., Duflo E., Dupas P., Pouliquen V. (2015), *Turning a Shove Into a Nudge?: A "labeled cash transfer" for Education*, „American Economic Journal: Economic Policy", vol. 7, nr 3.

Boockmann B.L., Thomsen S., Walter T. (2014), *Intensifying the Use of Benefit Sanctions: An Effective Tool to Increase Employment?*, „IZA Journal of Labor Policy", vol. 3, nr 1.

Braga A.A., Weisburd D.L. (2012), *The Effects of Focused Deterrence Strategies on Crime: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Empirical Evidence*, „Journal of Research in Crime and Delinquency", vol. 49, nr 3.

Czech Republic (2012), Czech republic constitutional court judgment Pl. ÚS 1/12: Forced Service, http://www.usoud.cz/en/decisions/20121127-pl-us-112-forced-service-1 [dostęp: 04.04.2016].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Dölling D., Entorf H., Hermann D., Rupp T. (2009), *Is Deterrence Effective? Results of a Meta-Analysis of Punishment*, „European Journal on Criminal Policy and Research", vol. 15, nr 1.

Etherington D., Daguerre A. (2015), *Welfare Reform, Work First Policies and Benefit Conditionality: Reinforcing Poverty and Social Exclusion?*, London, Centre for Enterprise and Economic Development Research.

Gneezy U., Rustichini A. (2000), *A Fine is a Price*, „The Journal of Legal Studies", vol. 29, nr 1.

Klaauw B. Van der, van Ours J.C. (2013), *Carrot and Stick: How Re-Employment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Exit Rates From Welfare*, „Journal of Applied Econometrics", vol. 28, nr 2.

Larkin P. M. (2007), *The 'Criminalization' of Social Security Law: Towards a Punitive Welfare State?* „Journal of Law and Society", vol. 34, nr 3.

Mead L.M. (1986), *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York, Free Press.

Mead L.M. (1997), *Welfare Employment*, w: L.M. Mead (red.), *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*, Washington D.C., Brookings Institution.

Migotti M. (2015), *Paying a Price, Facing a Fine, Counting the Cost: The Differences that Make the Difference*, „Ratio Juris", vol. 28, nr 3.

Supreme Court (2013), *Judgement R (on the application of Reilly and another) (Respondents) v Secretary of State for Work and Pensions (Appellant),* 30th October 2013, https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2013-0064-judgment.pdf [dostęp: 10.04.2016].

Szarfenberg R. (2014), *Rosnąca rola warunkowości pomocy społecznej a dochód powszechny*. „Praktyka Teoretyczna", nr 2 (12).

UK Churches (2014), *Time to Rethink Benefit Sanctions*, http://www.jointpublicissues.org.uk/wp-content/uploads/rethink-sanctions-report-0315.pdf [dostęp: 10.04.2016].

Vonk G. (2014), *Repressive Welfare States The Spiral of Obligations and Sanctions in Social Security*. „European Journal of Social Security", vol. 16, nr 3.

Wu C.-F., Cancian M., Wallace G. (2014), *The Effect of Welfare Sanctions on TANF Exits and Employment*, „Children and Youth Services Review", vol. 36, styczeń 2014.

Zipfel T., Tunnard J., Feeney J., Flannagan A., Gaffney L., Postle K., O'Grady F., Young S., Bennett F. (2015), *Our lives: Challenging attitudes to poverty in 2015*, https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/V9_final%20web%20version.pdf [dostęp: 15.04.2016].

Słowa kluczowe: sankcje socjalne, warunkowość, warunkowanie świadczeń, sankcje świadczeniowe, świadczenia pieniężne

Artykuły powiązane:
Aktywizacja i pojęcia pokrewne; Model polityki społecznej; Obywatelstwo społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Świadczenia prozatrudnieniowe*

Głównym celem świadczeń prozatrudnieniowych lub świadczeń warunkowanych zatrudnieniem (ang. *in-work benefits*, *employment-conditional benefits*, por. Leppik 2006) jest powiększenie korzyści finansowej, która wiąże się ze **zmianą źródła dochodu na źródło zarobkowe**. Zasadniczą intencją wprowadzania takiego rozwiązania jest zwiększanie poziomu zatrudnienia wśród grup w wieku produkcyjnym, które są uprawnione do różnych świadczeń pieniężnych (np. zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne).

Świadczenia pieniężne jako takie można podzielić na trzy typy ze względu na sytuację ich adresata na rynku pracy: 1) świadczenia dla zatrudnionych, 2) świadczenia dla pozostających bez pracy, 3) pozostałe świadczenia niezależne od sytuacji osoby na rynku pracy.

W tym artykule interesują nas świadczenia należące do pierwszej kategorii. Są one odmienne od znanych w Polsce świadczeń pracowniczych, do których pracodawca jest zobowiązany (np. odzież ochronna, dopłaty do stołówek). Nie należy ich również mylić ze świadczeniami ubezpieczeniowymi, które wypłacane są osobom zatrudnionym w przypadku wystąpienia u nich czasowej niezdolności do pracy, np. choroby. Inne świadczenia tego typu przysługują po ustaniu zatrudnienia z powodu trwałej niezdolności do pracy. Świadczenia prozatrudnieniowe nie mają na celu rekompensowania utraconych zarobków w wyniku wystąpienia ryzyk socjalnych.

Uzasadnienia świadczeń prozatrudnieniowych

Osoby niezatrudnione, w szczególności o niskich kwalifikacjach i ubogie w wieku produkcyjnym, mogą czerpać dochody z różnych świadczeń społecznych.

* Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie na stronie: rszarf.ips.uw.edu.pl.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

W związku z tym, gdy podejmują pracę, tracą przyznane im uprawnienia. Straty finansowe spowodowane ich utratą mogą być przy tym równe lub nawet wyższe niż zarobki uzyskane z tytułu pracy. Po przyjęciu założenia, że ludzie zachowują się racjonalnie, ale również przyzwyczajają się do sytuacji życia bez pracy i niskich dochodów, powstaje problem braku – lub słabych bodźców – do podejmowania zatrudnienia (nazywany pułapką bezrobocia, ubóstwa, bierności zawodowej, świadczeniową[1]).

Załóżmy, że osoba w określonej sytuacji miała uprawnienia do świadczeń, które łącznie wynosiły 1000 zł. Zaproponowano jej pracę z płacą netto 1200 zł. Przy takich warunkach samo przejście z niezatrudnienia do zatrudnienia spowoduje wzrost dochodu łącznego tylko o 200 zł[2]. Im większe są dochody ze świadczeń i im bardziej zależą od sytuacji gospodarstwa domowego, tym większe mogą być straty po podjęciu niepewnej i niskopłatnej pracy. Jeżeli straty te zostaną jednak zrekompensowane, to bodźce do pracy, w sensie wzrostu dochodu netto, będą większe. W ekonomii zakłada się, że ludzie reagują na bodźce ekonomiczne, a więc im są one silniejsze, tym bardziej prawdopodobny będzie wybór zatrudnienia. Politykę tego rodzaju wyraża hasło „uczynić pracę bardziej opłacalną" (ang. *make work pay*, np. Orsini, Bargain 2006).

Szerzej rozumiane działania prozatrudnieniowe mogą oddziaływać na pierwszą część równania, czyli na świadczenia pieniężne dla osób w wieku produkcyjnym oraz na drugą – na niskie płace. Jeżeli świadczenia będą niższe, mniej pewne, to relatywnie mniejsza będzie strata po podjęciu zatrudnienia przy określonej płacy. Można też przyjąć zasadę, że świadczenia będą wycofywane częściowo i stopniowo, a nie – w całości i od razu. Ten sam efekt uzyskamy, oddziałując na płace, aby – przy określonej wysokości świadczeń – były wyższe. Taki efekt można uzyskać przez podwyżkę płacy minimalnej, ale też obniżanie podatków i składek od niskich płac. Część tych rozwiązań spotyka się z krytyką. Obniżki i cięcia świadczeniowe mogą być niepopularne oraz mogą pogłębiać i/lub zwiększać ubóstwo. Z kolei podnoszenie płacy minimalnej napotyka opór ze strony organizacji pracodawców i argumenty, że zwiększy się bezrobocie wśród osób o niskich kwalifikacjach. Zmniejszanie pozapłacowych kosztów pracy powoduje ograniczanie przychodów budżetu państwa i funduszy ubezpieczeniowych, może też wpływać na uprawnienia w przyszłości. W związku z tym niekiedy proponowane są radykalne rozwiązania uniezależniające przynajmniej niektóre świadczenia społeczne

[1] Szacunki pułapki bezrobocia dla Polski, w związku ze świadczeniami rodzinnymi, zob. Myck, Kundera, Najsztub 2014. W kontekście świadczeń rentowych prowadzono badania nad pułapką świadczeniową (Klyszcz 2011).

[2] Jeżeli żyje ona w gospodarstwie domowym z innymi osobami, które też mają świadczenia, to straty świadczeń mogą być jeszcze większe, a tym samym dochód łączny może się nawet zmniejszyć.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

od wysokości zarobków[3]. Wtedy pozycja na rynku pracy i poziom płacy nie mają wpływu na uprawnienia do świadczeń. Przejście do zatrudnienia czy wyższe zarobki nie wiążą się z ich utratą. Takie rozwiązanie jest jednak również krytykowane jako zbyt drogie dla budżetu.

Formy świadczeń prozatrudnieniowych

Świadczenia prozatrudnieniowe tym się różnią od powyższych działań, że są nowymi instrumentami. Mogą mieć formę dodatków do płac dla osób przestających pobierać świadczenia ze względu na podejmowaną pracę (ang. *earnings supplements*, zob. Martinson, Hamilton 2011; ang. *tax credits* w Wielkiej Brytanii)[4], ale mogą też występować w systemie podatkowym. Jeżeli chodzi o **dodatki do niskich płac**, to należy odróżnić je od zwrotów kosztów czy dofinansowania wynagrodzeń, które wypłaca się bezpośrednio przedsiębiorstwom w zamian za zatrudnienie pewnych grup, np. osób z niepełnosprawnościami. Świadczenia prozatrudnieniowe mają oddziaływać, przede wszystkim, na decyzje osób pobierających świadczenia pieniężne, a nie na tych, którzy je zatrudniają. W sensie ekonomicznym mają więc wpływać na podaż pracy szczególnych grup, a nie na popyt na nią.

Więcej wyjaśnień wymaga forma podatkowa, gdyż podatki dochodowe, z zasady, służą do pobierania części zarobków, a nie – do wypłacania świadczeń. To jednak na gruncie systemu podatkowego powstało jedno z pierwszych rozwiązań interpretowanych jako świadczenia prozatrudnieniowe[5]. W perspektywie ekonomicznej podatki (składki do funduszy publicznych) i świadczenia (transfery) powinny być rozpatrywane łącznie, szczególnie gdy przedmiotem uwagi jest dystrybucja dochodów gospodarstw domowych. Pobieranie części dochodu ręką podatkową i uzupełnianie go ręką świadczeniową powinno być skoordynowane. Jest to trudne, gdy widzimy albo tylko podatki, albo tylko świadczenia[6]. Ponadto, zarówno podatki, jak i świadczenia mają wpływ na rynek pracy. Podatki dochodowe zwiększają pozapłacowe koszty pracy, czyli w uproszczeniu – zmniejszają popyt na nią.

[3] Taką próbę podjęto w Polsce przy reformie systemu rentowego, ale była ona nieudana ze względu na weto prezydenta.

[4] W Polsce przykładem takich rozwiązań jest dodatek aktywizacyjny w świadczeniach dla bezrobotnych, gdy osoba pobierająca zasiłek samodzielnie znajdzie pracę. Dodatek wynosi 50% zasiłku dla bezrobotnych i wypłacany jest przez krótki okres.

[5] Earned Income Tax Credit wprowadzony w latach 70. XX stulecia w USA (Alstott 1994), będący później częścią szerszego podejścia o charakterze prozatrudnieniowym w Europie nazywanego aktywną polityką społeczną (por. Rymsza 2003).

[6] W praktyce odpowiadają za te obszary różne ministerstwa, co też utrudnia koordynację.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Z kolei świadczenia zmniejszają presję na podejmowanie lub zwiększanie intensywności pracy, a więc zmniejszają jej podaż. Jeżeli jednak zatrudnienie w społeczeństwie jest kluczowe z wielu względów, to należy oddziaływać w tych dwóch obszarach jednocześnie, co również wymaga koordynacji. Najbardziej oczywistym uzasadnieniem dla koordynacji jest założenie, że świadczenia są finansowane z podatków. Zmiany w jednym segmencie wpływają więc na drugi i odwrotnie.

Typowe **rozwiązania podatkowe** to instrumenty zmniejszające dochód do opodatkowania (np. zwolnienia, odliczenia) oraz zmniejszające należny podatek (ulgi)[7]. W kontekście świadczeniowym istotne są te ostatnie. Załóżmy, że wprowadzono możliwość odliczenia od wymiaru podatku dochodowego 2000 zł, po spełnieniu określonych warunków. Porównajmy trzy osoby, które je spełniają: jedna nie miała w ogóle dochodu podlegającego opodatkowaniu, podatek dla drugiej wyniósł 1000 zł, a dla trzeciej – 2000 zł. Pierwsza osoba w ogóle nie skorzysta na istnieniu ulgi, druga – odliczy tylko połowę, a dopiero trzecia będzie mogła wykorzystać całą ulgę. Gdy uznamy, że jest to problem, rozwiązaniem stają się ulgi refundowane, czyli uwzględniające możliwość zwrotu niewykorzystanego limitu[8]. Ten właśnie zwrot ma charakter świadczenia podatkowego.

Jaki związek istnieje między ulgami refundowanymi a bodźcami do pracy? Przejście do zatrudnienia to korzyści finansowe wynikające z zarobków i koszty w postaci utraconych świadczeń. Jeżeli zarobki są niskie, to – po pierwsze – bodźce do pracy będą również mniejsze, a po drugie – ulga nie będzie wykorzystana w pełni. Wprowadzenie nowego świadczenia podatkowego to odpowiedź na te dwa problemy. Już sama ulga powiększa dochód z pracy pozostający podatnikowi, a refundacja niewykorzystanego limitu dodatkowo go podwyższa.

Prozatrudnieniowe ulgi refundowane rozliczane są razem z podatkiem dochodowym w ujęciu rocznym. Mogą mieć więc większe znaczenie jako wsparcie dochodowe dla rodzin z niskimi zarobkami niż dla decyzji o podejmowaniu pracy (Mead 2014). Przynajmniej częściowym rozwiązaniem tego problemu są wspomniane bezpośrednie dodatki do niskich płac, które wypłacane są częściej. Wówczas osobie rozważającej podjęcie pracy łatwiej jest wziąć je pod uwagę.

[7] W przypadku składek na ubezpieczenie społeczne odpowiednikiem byłoby obniżanie składek dla osób o niskich płacach.

[8] Częściowo na ten problem odpowiada polski system podatkowy w przypadku ulgi na dzieci. Gdy podatnik ma za niski dochód, aby w pełni wykorzystać limity, wtedy otrzymuje zwrot części różnicy w wymiarze zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Upowszechnianie świadczeń prozatrudnieniowych i wyniki badań

Podatkowe świadczenia prozatrudnieniowe były rozwijane w USA. W Europie reformy w tym kierunku zapoczątkowała Wielka Brytania. Od końca lat 90. ubiegłego wieku wspiera je też Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, choć z zastrzeżeniami, że nie jest to panaceum na problemy rynku pracy (OECD 1998). Kraje zaliczane do modelu kontynentalnego i skandynawskiego rozważały i wprowadzały rozwiązania tego typu w poprzedniej dekadzie (Bargain, Orsini 2006). W formie podatkowej w 2001 r. wprowadziła je m.in. Francja (*Pour l'Emploi*)[9], a w 2007 r. – również Szwecja[10].

Jeden z przeglądów badań przeprowadzonych niedawno w czterech krajach (USA, Wielka Brytania, Francja i Nowa Zelandia) wskazuje, że świadczenia prozatrudnieniowe mają pozytywny wpływ na zatrudnienie samotnych rodziców. W USA wykazano jednak, że rozwiązanie to zmniejszało zatrudnienie kobiet w rodzinach pełnych. Pozostałe problemy polegały na: dużych kosztach, słabym adresowaniu do uboższych rodzin, dużej skali wyłudzeń/błędów, niewielkim wpływie na zatrudnienie ogółem, niskim poziomie korzystania przez uprawnionych przynajmniej w pierwszych latach działania. Ponadto, niewiele wiadomo o tym, w jakim zakresie świadczenia te zmniejszają problem ubóstwa pracujących (Cousins 2014). W innym przeglądzie wskazywano również, że dla ich skuteczności ma znaczenie kontekst instytucjonalny, w którym wprowadzane są świadczenia prozatrudnieniowe. W krajach ze słabymi związkami zawodowymi i niewielką regulacją rynku pracy – dla wyników zatrudnieniowych i zwiększania dochodów uboższych rodzin – mogą mieć one większe znaczenie. Nie skutkuje to jednak, przynajmniej na razie, tym, aby kraje z silnymi związkami zawodowymi i z dużo bardziej rozwiniętymi regulacjami rynku pracy radziły sobie gorzej w tych obszarach (Kenworthy 2015).

W reakcji na niektóre ze stwierdzonych problemów proponowane są rozwiązania usprawniające, np. specjalne dodatki – pod warunkiem, że oboje rodzice będą pracowali – mające zwiększać bodźce do zatrudnienia w przypadku kobiet w rodzinach pełnych (De Luca, Rossetti, Vuri 2014; Kurowska, Myck, Wrohlich 2015).

Literatura wykorzystana

Alstott A.L. (1994), *The Earned Income Tax Credit and Some Fundamental Institutional Dilemmas of Tax-Transfer Integration*, „National Tax Journal", vol. 47, nr 3.

[9] W 2008 r. rozwiązanie to stało się częścią szerszego pakietu *revenu de solidarité active*, w skrócie RSA (Vlandas 2013).

[10] Przegląd rozwiązań w Europie i poza nią w latach 2000–2010, zob. DICE Database 2013.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Bargain O., Orsini K. (2006), *Beans for Breakfast? How Exportable Is the British Workfare Model?* IZA Discussion Paper nr 2025, marzec.
Cousins M. (2014), *In-work Benefits: Effective Social Protection or 'Emperor's New Clothes'?*, „Journal of European Social Security", vol. 16, nr 2.
De Luca G., Rossetti C., Vuri D. (2014), *In-work Benefits for Married Couples: An Ex-ante Evaluation of EITC and WTC Policies in Italy*, „IZA Journal of Labor Policy", vol. 3, nr 1.
DICE Database (2013), *Employment-conditional Benefits, 2000-2010*, Ifo Institute, Munich, http://www.cesifo-group.de/DICE/fb/3mCcrXces [dostęp: 21.04.2016].
Kenworthy L. (2015), *Do Employment-Conditional Earnings Subsidies Work?*, ImPRovE Working Paper nr 15/10, Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
Klyszcz L. (2011), *Pułapka świadczeniowa a aktywność zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych*, Kraków, Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego.
Kurowska A., Myck M., Wrohlich K. (2015), *Making work pay: increasing labour supply of secondary earners in low income families with children in Poland*, CenEA Working Paper Series WP02/15.
Leppik L. (2006), *In-work Benefits: Literature Review*, PRAXIS Center for Policy Studies.
Martinson K., Hamilton G. (2011), *Providing Earnings Supplements to Encourage and Sustain Employment. Lessons from Research and Practice*, MDRC Practitioner Brief, maj.
Mead L.M. (2014), *Overselling the Earned Tax Credit*, „National Affairs", nr 21.
Myck M., Kundera M., Najsztub M. (2014), *Pułapka bezrobocia i polski system świadczeń rodzinnych: modyfikacje systemu wspierające zatrudnienie rodziców*, Raport Mikrosymulacyjny: 02/14.
OECD (1998), *Employment Outlook*, Paris, OECD.
Rymsza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki* społecznej, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
Vlandas T. (2013), *The Politics of In-work Benefits: The Case of the 'Active Income of Solidarity' in France*, „French Politics", vol. 11, nr 2.

Słowa kluczowe: świadczenia prozatrudnieniowe, pułapka bezrobocia, pułapka ubóstwa, świadczenia pieniężne, ubóstwo pracowników, dodatki aktywizacyjne, prozatrudnieniowe ulgi podatkowe

Artykuły powiązane:
Model polityki społecznej; Aktywizacja i pojęcia pokrewne; Obywatelstwo społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Barbara Rysz-Kowalczyk
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Zadania publiczne państwa

Termin „zadanie publiczne państwa" może być rozważany jako kategoria teoretyczna i prawna. W odniesieniu do literatury polskiej (mimo wielości publikacji poświęconych temu pojęciu) raczej trudno byłoby mówić o istnieniu teorii zadań publicznych – na kształt dorobku, jaki ma w tym zakresie np. nauka niemiecka[1]. Większość publikacji zajmuje się bowiem kategorią zadań publicznych z perspektywy samorządu terytorialnego, koncentrując się na zagadnieniach prawnych oraz na praktycznych problemach wynikających z przyjętych regulacji. Są to przede wszystkim kwestie dotyczące: kryteriów i zasad podziału zadań pomiędzy organy administracji rządowej a samorządy różnych szczebli; zakresu i rodzaju kompetencji organów samorządu terytorialnego, niezbędnych do wykonania powierzonych im zadań; prawno-organizacyjnych form realizacji zadań, a także konsekwencji ich podziału na „własne" i „zlecone".

W literaturze polskiej zadanie publiczne państwa jest więc omawiane przede wszystkim jako **pojęcie prawne**. Jako takie występuje w treści Konstytucji RP i wielu ustaw – ale nie posiada definicji legalnej. Brak takiej definicji tłumaczy fakt, że nie istnieje uniwersalny i niezmienny historycznie katalog przedmiotowo ujmowanych zadań „przypisanych" państwu. Zatem zadaniem publicznym państwa staje się to, co zostało za takowe uznane przez organ władzy ustawodawczej. Uznanie jakiejś sfery działania za zadanie publiczne („publicyzacja" zadania) lub wycofanie się z ingerencji w danej sferze („depublicyzacja") jest więc zawsze efektem decyzji politycznej[2]. Dlatego zakres przedmiotowy zadań publicznych państwa zmienia się w czasie, jakkolwiek zawsze powinien mieścić się w ramach aktualnego porządku konstytucyjnego. W zmianach tych odzwierciedlają się zarówno tendencje do poszerzania lub wycofywania się państwa z udziału w różnych

[1] Taki pogląd formułuje Stasikowski (2009b), wskazując przy tym na nieliczne prace polskich autorów nawiązujące do dorobku autorów niemieckich.

[2] Zob. więcej Stasikowski (2009, s. 5–27).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

obszarach życia społecznego i gospodarczego pod wpływem dominującej w danym czasie doktryny politycznej (zawartej w niej koncepcji państwa i jego funkcji, koncepcji społeczeństwa i rynku), jak i zjawisko „falowania" zadań, czyli przechodzenia określonych spraw raz do sfery publicznej, raz do sfery prywatnej[3].

Źródłem **zadań publicznych, należących do obszaru polityki społecznej** w obecnym porządku konstytucyjnym w Polsce, są m.in. następujące artykuły Konstytucji RP: art. 6.1 o obowiązku władz publicznych tworzenia warunków równego dostępu do dóbr kultury; art. 65 o wolności wyboru i wykonywania zawodu, prawie do pracy i do minimalnego wynagrodzenia; art. 66 o prawie do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i dni wolnych od pracy; art. 67 o prawie do zabezpieczenia społecznego; art. 68 o prawie do ochrony zdrowia i obowiązku popierania przez władze publiczne kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży; art. 69 o obowiązku władz publicznych udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym; art. 70 o prawie do nauki i obowiązku nauki; art. 71 o obowiązku władz publicznych uwzględniania dobra rodziny; art. 71 o obowiązku ochrony przez władze publiczne praw dziecka i zapewnienia opieki dziecku pozbawionemu rodziców; art. 74 o obowiązku prowadzenia polityki mieszkaniowej, ochrony praw lokatorów i przeciwdziałania bezdomności[4].

Wobec braku legalnej definicji zadania publicznego, niektórzy autorzy podejmują próby wskazania jego charakterystycznych **cech**. Różnią się jednak w ich interpretacji. Dla przykładu: za cechę zadania publicznego uznaje się m.in. to, że służy zaspokojeniu potrzeb społeczności. Nie ma jednak zgody co do kwestii, czy chodzi o wszystkie „potrzeby wspólnoty" (jak zapisano w art. 166.1 Konstytucji) czy tylko o „zbiorowe" potrzeby wspólnoty (jak zapisano w art. 7.1 ustawy o samorządzie gminnym)[5]. Część autorów sugeruje, że przepis ustawy o samorządzie gminnym jest niesłusznym zawężeniem, bo zadania wykonywane przez samorząd mają zarówno wymiar zbiorowy (np. transport publiczny, porządek publiczny), jak i jednostkowy (m.in. potrzeby zaspokajane w ramach pomocy społecznej)[6].

Inną cechą zadania publicznego jest wykonywanie go w interesie publicznym (powszechnym). W tym wypadku trudność polega na ustaleniu, co jest interesem

[3] Zob. np.: Fundowicz (2009, s. 154–166); Izdebski (2009, s. 130–134); Knosala (2007, s. 117–127); Rydlewski (2014, s. 13–18).

[4] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483.

[5] Konstytucja RP (1997); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. 2015, poz. 1515. Sprawę komplikuje ponadto używanie w ustawodawstwie innych pojęć, m.in. „zadania o charakterze użyteczności publicznej" (Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, art.1.2, Dz. U. z 2010 r., poz. 675).

[6] Takie stanowisko przyjmuje np. Fundowicz (2009, s. 158), określając zadanie publiczne państwa jako: „zaspokojenie przez państwo zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społeczeństwie".

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

publicznym. Jego treść musi być bowiem relatywizowana do przyjmowanych w danym miejscu i czasie systemów wartości, a katalog wartości służących interesowi publicznemu nie jest bynajmniej zamknięty ani ograniczony[7].

Jako cechę zadania publicznego przyjmuje się ponadto fakt, że staje się obowiązkiem prawnym podmiotu publicznego wskazanego w ustawie (Blicharz 2005, s. 56–67; Tabernacka 2005, s. 409–422). Sama cecha nie budzi zasadniczo wątpliwości, ale wiążą się z nią dwa istotne pytania. Pierwsze, o możliwość zgłaszania przez obywatela indywidualnych roszczeń wobec podmiotu publicznego zobowiązanego do realizacji określonego zadania publicznego; drugie, o zasadność, legalność i konsekwencje przekazania zadania publicznego do wykonania podmiotom niepublicznym (tj. podmiotom sektora rynkowego, organizacjom pozarządowym lub osobom prywatnym).

To ostatnie zagadnienie ma szczególnie bogatą literaturę, również w publikacjach z zakresu polityki społecznej, gdzie wiązane jest z pojęciem wielosektorowości (natomiast w nauce administracji – z pojęciem prywatyzacji zadań publicznych). W literaturze z zakresu polityki społecznej uwaga autorów skupiona jest przede wszystkim na rozpatrywaniu walorów i ograniczeń każdego z sektorów z punktu widzenia ich uczestnictwa w realizacji zadań publicznych, a także na zasadach i warunkach tego uczestnictwa (ze szczególnym akcentem na problemy partnerstwa i realizację zasady pomocniczości)[8]. Z kolei w literaturze z zakresu nauki administracji pojęcie prywatyzacji zadań publicznych jest utożsamiane albo z rezygnacją władzy publicznej z ich wykonywania oraz z odpowiedzialności za określone zadanie (prywatyzacja *sensu stricto*), albo tylko ze zmianą roli podmiotu publicznego, polegającą na wycofaniu się z bezpośredniego produkowania i dostarczania usług, na rzecz działań regulacyjnych i nadzorczych (prywatyzacja *sensu largo*) (Biernat 1994, s. 25–30). Podnoszone są przy tym dwie istotne kwestie prawne. Pierwsza dotyczy granic prywatyzacji zadań publicznych, tj. jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego (dopuszczalnego konstytucyjnie) (np. Błaś 2002, s. 303–313). Druga – odpowiedzi na pytanie, czy zadanie przekazane do wykonania podmiotowi niepublicznemu nie traci tym samym swego publicznego charakteru (w większości podzielany jest pogląd, że zachowuje publiczny charakter, bo w świetle prawa organy władzy publicznej nadal ponoszą odpowiedzialność za jego zrealizowanie – przestają być tylko bezpośrednim wykonawcą) (por. Biernat 1994, s. 15–28; Błaś 2009, s. 42–48). Niemniej jednak, zagadnienia legitymizacji podmiotów niepublicznych do wykonywania zadań publicznych stanowią istotny obszar dyskusji, lokowany zarówno w szerokim kontekście ewolucji modeli zarządzania w administracji publicznej – zwłaszcza w perspektywie *new*

[7] Zob. np. Stahl (2007, s. 95–116); Izdebski, Kulesza (2004, rozdz. 4, p. 1).

[8] Zob. np. Rymsza, Markowski, Dudkiewicz 2007; Szarfenberg 2008; Grewiński 2009; Poławski 2012; Leś 2013.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

public management (NPM) czy *public governance* – jak i w kontekście konkretnych problemów pojawiających się przy zlecaniu zadań w praktyce[9].

Poza rozważaniami na temat cech zadań publicznych, w literaturze znajdziemy także propozycje ich **typologii**. Może to być podział (z którym nie wszyscy się zgadzają) na zadania o charakterze władczym i niewładczym[10]. Istnieje też podział na zadania polegające na: świadczeniu usług na rzecz mieszkańców lub ich zapewnianiu (przez zlecenie podmiotom niepublicznym); wydawaniu decyzji administracyjnych (tych zadań nie można przekazać podmiotom niepublicznym); tworzeniu przepisów w ramach ustawowo przewidzianych upoważnień (zarządzeń, rozporządzeń, uchwał)[11]. Jeszcze inna typologia rozróżnia zadania z zakresu administracji porządkowo-reglamentacyjnej, z zakresu administracji świadczącej i z zakresu administracji wykonującej uprawnienia właścicielskie oraz zarządzanie rozwojem (Izdebski, Kulesza 2004, rozdz. 4, p. 3). Pomysłem na typologię zadań publicznych jest też wyodrębnienie następujących „kompleksów zadań": bezpieczeństwo publiczne, administracja świadcząca, nadzór, rozstrzyganie sporów, jawność działania, utrzymanie systemu (Knosala, Stasikowski 2009, s. 334–347).

Jak już wspomniano, zadanie publiczne jako pojęcie prawne jest w polskiej literaturze przedmiotu omawiane przede wszystkim z perspektywy **decentralizacji**. Ogólną koncepcję decentralizacji zadań publicznych określa Konstytucja RP, zgodnie z którą samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje istotną część zadań publicznych, czyni to w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16.2), a także – jak wszystkie organy władzy publicznej – działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7).

Rodzaje **zadań publicznych samorządu terytorialnego** zostały wyliczone enumeratywnie w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim[12]. W istocie, katalog ten składa się tylko z haseł określających dziedziny, w których samorząd może podejmować działania (np. do zadań gminy zaliczono m.in.: ład przestrzenny, zaopatrzenie w wodę, utrzymanie czystości, kulturę, kulturę fizyczną i turystykę, edukację publiczną, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, politykę prorodzinną, gminne budownictwo mieszkaniowe, wspieranie rodziny i pieczę zastępczą, porządek publiczny)[13]. Nie należy ich utożsamiać z kompetencjami

[9] Zob. np.: Izdebski (2007, s. 17–18); Błaś (2009, s. 42–48); Sześciło 2014; Stasikowski (2008, 2009b); Cendrowicz (2014, s. 267–277); Knosala (2007, s. 125).

[10] Zob. więcej: Rajca (2001, s. 95–96).

[11] *Co to jest zadanie publiczne*, http//www.poradnik.ngo.pl/zadanie-publiczne [dostęp: 22.09.2015].

[12] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz. U. 2015, poz. 1445; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz. U. 2015, poz. 1392.

[13] Por. art. 7.1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

organów samorządu do realizacji zadań, tj. prawnie określonymi obowiązkami i uprawnieniami, które są zawarte w ustawach prawa materialnego (zob. Blicharz 2005, s. 61–62; Tabernacka 2005, s. 410–411; Matczak 2004, s. 58–65). Najczęściej omawiane w literaturze zagadnienia dotyczą trafności i praktycznych konsekwencji – przyjętego w ustawach – podziału kompetencji pomiędzy organy i szczeble samorządu, a także zakresu swobody (lub jej braku) w doborze przez samorząd sposobów wykonywania zadań w wymiarze organizacyjnym i finansowym. Punktem odniesienia dla rozważań są zazwyczaj zasady legalizmu i pomocniczości oraz tzw. klauzula domniemania kompetencji[14].

W zakresie zadań publicznych samorządu terytorialnego Konstytucja wprowadziła podział na zadania **własne** („służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej" – art. 166.1) i zadania **zlecone** („inne", wynikające z „uzasadnionych potrzeb państwa" – art. 161.2). Za zadania własne uznaje się zasadniczo zadania wyliczone we wspomnianych wcześniej ustawach samorządowych, choć tylko w przypadku zadań gminy użyto w ustawie tego sformułowania (art. 7.1), natomiast zadania publiczne powiatu dwóch pozostałych poziomów samorządu określono jako „ponadgminne" (art. 4.1 ustawy o samorządzie powiatowym) i „o charakterze wojewódzkim" (art. 14.1 ustawy o samorządzie województwa). Podział na zadania publiczne własne i zlecone jest przedmiotem rozważań podejmowanych przez wielu autorów. Budzi kontrowersje zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i w praktyce. Brak pozytywnej definicji dwóch wymienionych rodzajów zadań skłania autorów przede wszystkim do określenia kryteriów ich rozróżnienia. Jako zadania własne traktują zazwyczaj te, które mają charakter lokalny, są przekazywane na zasadzie decentralizacji, finansowane z budżetu gminy i pozostawione do względnie samodzielnego wykonania. Do cech zadań zleconych zaliczają natomiast: ich powszechny charakter, to, że są przekazywane samorządom na zasadzie dekoncentracji, finansowane z budżetu państwa, podejmowane w imieniu administracji rządowej oraz wykonywane według sposobu ściśle określonego przepisami[15].

Zadania własne i zlecone podlegają dalszemu podziałowi. Tak więc, wśród zadań własnych wyróżnia się te, które mają charakter obowiązkowy, i te, które „powinny być wykonane, jeśli w danym miejscu i czasie wystąpi taka potrzeba" (Izdebski 2015, s. 146–147). Wśród zadań zleconych rozróżnia się zaś: zlecone na podstawie ustaw; zlecone na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej (precyzuje je art. 8 ustawy o samorządzie gminnym) i zadania realizowane na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządu

[14] Zob. np. Węgrzyn-Skarbek (2009, s. 187–216); Izdebski (2011, s. 5–122).

[15] Przegląd stanowisk w tej sprawie, zob. Olejniczak-Szałowska (2000, s. 3–13); zob. też: Dolnicki (2012, s. 273–287); Izdebski (2009, s. 134–154).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

terytorialnego (por. Węgrzyn-Skarbek 2009, s. 196–202). Czasem wyróżniana jest też kategoria zadań powierzonych (poruczonych)[16].

Generalnie rzecz biorąc, w literaturze z zakresu polityki społecznej kategoria zadania publicznego państwa nie jest precyzowana. Mówi się nie tyle o zadaniach publicznych, ile raczej o – sektorowo ujmowanych – politykach publicznych (np. polityce edukacyjnej, kulturalnej, zdrowotnej, rodzinnej, zatrudnienia, mieszkaniowej). W odniesieniu do samorządu terytorialnego pojęciem skupiającym uwagę są usługi społeczne jako podstawowa forma realizacji wspomnianych polityk sektorowych (w ramach struktur samorządowych lub przez powierzenie ich wykonania instytucjom niepublicznym).

Literatura wykorzystana

Biernat S. (1994), *Prywatyzacja zadań publicznych, problematyka prawna*, Warszawa, Kraków, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Blicharz J. (2005), *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadanie publiczne"*, „Przegląd Prawa i Administracji", nr 71.

Blicharz J. (red.) (2012), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław, Uniwersytet Wrocławski.

Błaś A. (2002), *Granice prywatyzacji zadań publicznych w państwie prawa*, w: S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej: dziesięć lat doświadczeń*, Lublin, Wydawnictwo UMCS.

Błaś A. (2009), *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Cendrowicz D. (2014), *Sytuacja prawna jednostki we współczesnym demokratycznym państwie prawa a proces prywatyzacji zadań publicznych*, „Acta Erasmiana", t. 4, s. 267–277.

Dolnicki B. (2012), *Samorząd terytorialny*, wyd. V, Warszawa, Wolters Kluwer Business.

Fundowicz S. (2009), *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Grewiński M. (2009), *Wielosektorowa polityka społeczna*, cz. 2, Warszawa, WSP TWP.

[16] Przy czym jedni autorzy określają tą nazwą tylko te zadania, które są wykonywane na podstawie porozumień zawartych z innymi jednostkami samorządu lub organami administracji rządowej, traktując je jako trzeci rodzaj zadań, obok „własnych" i „zleconych na podstawie ustaw" por. Izdebski (2009, s. 137). Inni autorzy używają terminu „zadania poruczone" w odniesieniu do wszystkich zadań, które samorząd otrzymuje na zasadzie dekoncentracji, w odróżnieniu od zadań otrzymywanych na zasadzie decentralizacji, tj. zadań własnych por. Niewiadomski (1998, s. 294).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Izdebski H. (2007), *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne", nr 1.

Izdebski H. (2009), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa, LexisNexis.

Izdebski H. (2011), materiały z konferencji *Zadania własne gmin. Czy art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym można „odmrozić"?*, „Finanse Komunalne" 2011, nr 1–2, s. 5–122.

Izdebski H. (2015), *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny", nr 1–2.

Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa, Wydawnictwo Liber.

Knosala K. (2007), *Zadania publiczne, formy organizacyjno-prawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków, Wolters Kluwer.

Knosala K., Stasikowski R. (2009), *Typologia zadań publicznych (szkic do nauki administracji i prawa administracyjnego)*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Leś E. (2013), *Organizacje non profit w nowej polityce społecznej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Matczak M. (2004), *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków, Kantor Wydawniczy Zakamycze.

Niewiadomski Z. (1998), *Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego*, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa, Wydawnictwa Prawnicze.

Olejniczak-Szałowska E. (2000), *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny", nr 12.

Poławski P. (red.) (2012), *Trzeci sektor: fasady i realia*, Warszawa, IPiSS.

Rajca L. (2001), *Gmina jako podmiot władzy publicznej i właściciel mienia*, Warszawa, Uniwersytet Warszawski.

Rydlewski G. (2014), *Polska polityczna 2012/2013. Sfera publiczna jako środowisko decydowania politycznego*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Rymsza M., Markowski G., Dudkiewicz M. (red.) (2007), *Państwo a trzeci sektor*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

Stahl M. (2007), *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Kraków, Wolters Kluwer.

Stasikowski R. (2008), *Regulacja jako nowe zjawisko administracyjnoprawne*, w: G. Łaszczyca, A. Matan, L. Zacharko (red.), *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, Warszawa, Wolters Kluwer.

Stasikowski R. (2009a), *Funkcja administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka", nr 3 (16).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Stasikowski R. (2009b), *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny", nr 7–8.
Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, IFiS PAN.
Sześciło D. (2014), *Rynek, prywatyzacja, interes publiczny. Wyzwania urynkowienia usług publicznych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Tabernacka M. (2005), *Konstrukcja prawna zadania publicznego*, w: A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego („Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo", nr 295).
Węgrzyn-Skarbek M. (2009), *Zadania samorządu terytorialnego w świetle ustrojowych ustaw samorządowych a zasada pomocniczości*, „Administracja", nr 2.

Słowa kluczowe: zadanie publiczne – państwa, samorządu terytorialnego, własne, zlecone, cechy zadań publicznych, decentralizacja zadań publicznych, polityka społeczna, wielosektorowość w realizacji zadań publicznych, prywatyzacja zadań publicznych

Artykuły powiązane:
*Model polityki społecznej; Polityka publiczna; Decentralizacja w polityce społecznej***;** *Governance; Remunicypalizacja*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

CZĘŚĆ IV

POTENCJAŁ OSOBOWY SPOŁECZEŃSTWA I RELACJE SPOŁECZNE

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Łukasz Szewczyk
Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

Gentryfikacja

Gentryfikacja to określenie odnoszące się do **przekształceń przestrzennych związanych z napływem przedstawicieli wyższych warstw społecznych do części miast zamieszkiwanych przez warstwy niższe, co prowadzi do zmiany struktury mieszkańców oraz pogorszenia warunków życia ludności dotychczas zasiedlającej te miejsca (autochtonicznej)**. Owo pogorszenie może obejmować aspekty ekonomiczne (wzrost kosztów utrzymania, w tym przede wszystkim czynszów), społeczne (zerwanie istniejących więzi, polaryzacja i antagonizacja relacji między mieszkańcami dotychczasowymi i napływowymi), a także zmiany habitatu. W rekapitulowanym przez Jerzego Grzeszczaka dyskursie można rozróżnić dwie grupy definicji gentryfikacji: restrykcyjne i inkluzywne (Grzeszczak 2010). Do pierwszej grupy zaliczane są definicje podkreślające istotną zmianę struktury społecznej i jej negatywny wpływ na dotychczasowych mieszkańców. Jedną z najpowszechniej przytaczanych jest definicja Chrisa Hamnetta: „gentryfikacja łączy się przeważnie z inwazją przedstawicieli klasy średniej lub osób o wyższych dochodach na wcześniej robotnicze, wielofunkcyjne, zdegradowane obszary i z przesiedleniem (ang. *replacement*) bądź wysiedleniem (ang. *displacement*) wielu wcześniejszych mieszkańców" (Hamnett 1991, s. 175). Podkreślanie negatywnego rezultatu owych przekształceń w procesie wypierania mieszkańców jest wspólnym elementem definicji restrykcyjnych, pomijanym w coraz powszechniej występującym definiowaniu inkluzywnym (por. Slater 2006). Definicje należące do drugiej grupy nie tylko zacierają kwestie negatywnych konsekwencji społecznych, ale znaczeniowo zbliżają się do terminów związanych z rewitalizacją czy odnową miast, obejmując zarówno koncepcje tworzenia nowych przestrzeni publicznych, jak i grodzenia osiedli; w ten sposób pogłębia się chaos pojęciowy, a definicje tracą ostrość, na co zwracają uwagę badacze zjawiska (Lees, Slater, Wyly 2008; Grzeszczak 2010).

Samo pojęcie wywodzi się z angielskiego słowa *gentry* oznaczającego szlachtę. Termin po raz pierwszy został zastosowany przez Ruth Glass w kontekście przemian zachodzących w dawnej dzielnicy doków w Londynie: „w momencie, kiedy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

w dzielnicy rozpoczyna się proces «gentryfikacji», postępuje on gwałtownie aż do czasu, gdy wszyscy bądź większość z ówczesnych mieszkańców należących do klasy robotniczej zostaną przesiedleni, a zmianie ulegnie społeczna struktura przestrzeni" (Glass 1964, s. 28). Użycie trudnego do przetłumaczenia neologizmu *gentrification* spowodowało, że w polskiej literaturze przedmiotu można spotkać formę (zapisywanego w cudzysłowie) rzeczownika odczasownikowego „uszlachetnienie". W rezultacie mamy tu do czynienia z wyraźnym nacechowaniem semantycznym – termin angielski pierwotnie był utrzymany w krytycznym, ironicznym tonie, podczas gdy obecnie można często spotkać afirmatywne znaczenie tego pojęcia (por. Kaczmarek 2012)[1]. Można również zauważyć różnice w ujęciu gentryfikacji przez poszczególne nauki. W centrum zainteresowania geografii (szczególnie geografii miasta) pozostają przede wszystkim przekształcenia przestrzeni. Zgodnie z przyjętą w tej dyscyplinie aksjologią, dobre jest to, co służy poprawie jakości przestrzeni. W związku z tym owo „uszlachetnianie" jest tu interpretowane odmiennie niż w naukach badających struktury społeczne i ludzkie zachowania, gdyż uwaga badawcza koncentruje się na właściwościach materialnej infrastruktury.

Z punktu widzenia polityki społecznej należałoby przyjąć, że gentryfikacja charakteryzuje się trzema cechami o nieobojętnym wpływie na strukturę społeczną i przestrzenną jednostki terytorialnej, która jej doświadcza. Chodzi tu o:

1) wzmożony napływ przedstawicieli warstw o statusie wyższym od statusu członków społeczności dominującej na danym terenie;
2) aktywne przekształcanie infrastrukturalnych właściwości przestrzeni za pomocą renowacji, rewaloryzacji, modernizacji istniejących budynków bądź budowania nowych;
3) pogorszenie się warunków życia uprzednich mieszkańców na skutek podwyższenia szeroko rozumianych kosztów życia (m.in. czynsze, artykuły konsumpcyjne, podstawowe usługi), a także doprowadzenie – w związku z przesiedleniami – do naruszenia istniejącej struktury społecznej (zerwania istniejących więzi społecznych).

Oczywiście zależności między zmianami przestrzennymi i społecznymi nie zawsze muszą prowadzić do pogorszenia warunków życia mieszkańców. Nie każda modernizacja czy renowacja wywołuje procesy gentryfikacyjne. Jeżeli w odnowę włączeni są przedstawiciele mieszkańców, inwestorów, interesariuszy społecznych i ekonomicznych, można osiągnąć zakładane zmiany bez szkodliwych skutków. Remonty, modernizacje i rewaloryzacje odnoszące się do tkanki infrastruktural-

[1] Swoisty sukces po latach odnieśli autorzy płatnego ogłoszenia zamieszczonego w „New York Timesie". Artykuł pt. *Is Gentrification a Dirty Word?*, sponsorowany przez Real Estate Board of New York Inc., miał zachwalać zmiany, jakie wiążą się z gentryfikacją, a jedną z nich jest „rozkwit sąsiedztw i życia" (za: Smith 1996, s. 29).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

nej, w połączeniu ze skuteczną ochroną i zaangażowaniem mieszkańców, stanowią o rewitalizacji danego obszaru (por. Skalski 2004).

W odróżnieniu od tych nauk, które zajmują się jedynie opisem i analizą danego przedmiotu badania, polityka społeczna powinna w odniesieniu do gentryfikacji uwzględniać wartościowanie obserwowanych w jej ramach zjawisk oraz formowanie aplikacyjnych wniosków. Zainteresowanie nauk teoretycznych (np. socjologii) skupione na gentryfikacji sprowadza się do scharakteryzowania procesu, poszukiwania jego przyczyn i konsekwencji, ustalenia uczestników, wyszczególnienia faz. Polityka społeczna jako nauka praktyczna nie ogranicza się wyłącznie do teoretycznego badania i objaśniania procesów gentryfikacyjnych, ale ma również wysuwać konkretne wskazówki dla odpowiednich ośrodków decyzyjnych. Tym samym ustalenia na gruncie polityki społecznej wpisują się w kontekst realizowania poszczególnych polityk publicznych (w tym samorządowych), a szczególnie polityki miejskiej.

Mechanizm gentryfikacji odnosi się do zmian związanych z odejściem od gospodarki opartej na przemyśle[2]. Zaciera się dotychczasowy wyraźny podział miasta na strefy pełniące określone funkcje, przesuwają się także ramy przestrzeni miasta. Szybko bogacące się mieszczaństwo powojennej Europy i Stanów Zjednoczonych, zmęczone warunkami życia w centrach miast, zaczęło się przenosić do dzielnic podmiejskich, przyczyniając się do obserwowanego teraz również w Polsce procesu suburbanizacji. Podupadłe części śródmieścia (ang. *inner city*), pozostawione same sobie, musiały się borykać ze spadkiem przychodów związanym z kurczeniem się przemysłu. Także mieszkańców wywodzących się z klasy robotniczej dotknęły negatywne aspekty zmian, takie jak bezrobocie, a w jego następstwie ubóstwo. Po pewnym czasie proces suburbanizacji ulegał zahamowaniu. Zdegradowane i spauperyzowane dzielnice ponownie stawały się przedmiotem zainteresowania klasy średniej, czemu towarzyszył wzrost znaczenia funkcji usługowej, reprezentacyjnej i wypoczynkowej; łączyło się to z odejściem od przemysłu w kierunku gospodarki opartej na wiedzy i informacji (Smith 1996).

Przyczyny gentryfikacji dzieli się na czynniki produkcji (podaży) i konsumpcji (popytu), przy czym obecnie panuje przekonanie o konieczności traktowania obu wyjaśnień jako komplementarnych. Rozwój pierwszej grupy wyjaśnień był związany głównie z ustaleniami Neila Smitha (Smith 1979, 1996). Zauważył on, że miasta nie rozwijają się w sposób zrównoważony, a przepływy kapitału związane z inwestycjami falują w zależności od potencjału dochodowego. W rezultacie

[2] Należy przy tym zaznaczyć, że główne ustalenia teoretyczne były czynione na przykładzie miast Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych. Ma to ogromne znaczenie ze względu na ciągłość kapitalistycznej formy organizacji życia społeczno-ekonomicznego. Istnieją spore trudności z jednoznacznym przeniesieniem ustaleń dotyczących tamtych krajów na procesy zachodzące w Europie Środkowo-Wschodniej. Szerzej m.in. w: Jakóbczyk-Gryszkiewicz 2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

powstają wyspy niedoinwestowanych dzielnic, które przynoszą znacznie mniejsze przychody niż mogłyby przynosić. Dążenia prywatnego biznesu, często wspierane przez władze samorządowe pod szyldem rewitalizacji, prowadzą do ponownego zainwestowania kapitału w celu osiągnięcia potencjalnego zysku. Teoria ta jest znana jako luka gruntowa (*rent gap*) i ujmuje mechanizm gentryfikacji w kontekście produktywności gruntów i nieruchomości.

Teoria luki gruntowej doczekała się krytyki ze strony licznych autorów i niejako na jej bazie wyrosła przeciwna koncepcja, uwzględniająca indywidualne wybory wolnych konsumentów, której najważniejszym przedstawicielem był David Ley (za: Lees, Slater, Wyly 2008; Grzeszczak 2010). W myśl teorii konsumpcji (popytowej) to nie kapitał, ale duży napływ gentryfikatorów (nowych mieszkańców, najczęściej należących do klasy średniej – specjalistów dobrze odnajdujących się w gospodarce opartej na wiedzy i technologii, o wyższych niż przeciętne dochodach i jednocześnie znacznych potrzebach konsumpcyjnych), a przede wszystkim styl życia „nowej szlachty miejskiej" doprowadził do przekształceń. Zmiany stosunków produkcji i oparcie dobrobytu na nowych modelach gospodarki sprawiły, że *inner city* odzyskało swoją rolę jako przestrzeń usług, handlu i rozrywki. W wyniku tych procesów, których nie można rozpatrywać w oderwaniu od zmian demograficznych i społecznych (głównie polegających na odejściu od tradycyjnego modelu rodziny i stereotypów dotyczących ról płci), centra na powrót stały się atrakcyjnym miejscem do życia dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Oczekiwania konsumpcyjne (mieszkania w stylu *loft*, dostęp do kultury, rozrywki itp.) były impulsem dla przedsiębiorców odpowiadających rynkowo na pojawiające się potrzeby (otwieranie m.in. restauracji, galerii, kawiarń, prywatnych teatrów), co uruchomiło procesy gentryfikacji.

Jak przewrotnie zauważył Hamnett (1991), oba wyjaśnienia przypominają hinduską bajkę o słoniu i ślepcach, którzy postanowili opisać to zwierzę, dotykając jedynie części jego ciała i nie zdając sobie sprawy, jak jest duże. Gentryfikacja jest na tyle złożonym zjawiskiem, że koncentrując się na jednej zaobserwowanej właściwości, nie możemy wyrokować o jej kompleksowych wartościach eksplanacyjnych.

Jednym z podstawowych wyzwań stojących przed badaczami gentryfikacji jest ilościowa i jakościowa analiza przebiegu i skutków zmian miejsca zamieszkania (ang. *displacement*). W kontekście badań ilościowych Atkinson zauważa, że analizowanie przesiedleń jest „mierzeniem niewidzialnego", podczas gdy Newman i Wyly zwracają uwagę na trudności zarówno w celowym dotarciu do osób, które prawnie bądź ekonomicznie zostały zmuszone do opuszczenia swojego uprzedniego miejsca zamieszkania, jak i w braku odpowiedniej kategorii pytań w powszechnych spisach ludności (za: Slater 2006). Jeszcze gorzej jest z badaniami jakościowymi, gdyż praktycznie nie były nigdy dotąd prowadzone (w przeci-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

wieństwie do badań przedstawicieli gentryfikatorów, których aspiracje i stosunek do nowego miejsca zamieszkania badał Jacek Gądecki [2012]).

Szczególnie istotne w rodzącym się polskim dyskursie na temat gentryfikacji będzie ustalenie wzajemnych jej powiązań z procesem rewitalizacji (Liszewski 2012; Jadach-Sepioło 2009). Polscy badacze muszą nie tylko porównywać procesy gentryfikacji zachodzące w naszym kraju z modelowymi ustaleniami zachodnimi, ale i brać pod uwagę nakładanie się na te procesy tendencji suburbanizacyjnych czy efekt tzw. rozlewania się miast (ang. *urban sprawl*). Żywiołowość procesów, brak koordynacji w postaci spójnej polityki krajowej, regionalnej i lokalnej oraz działania modernizacyjne finansowane głównie z funduszy europejskich dodatkowo zniekształcają obraz i utrudniają jednoznaczną ocenę zjawisk.

Na koniec należy wspomnieć również o wyzwaniach związanych z zaszłościami poprzedniego ustroju. Obserwowane obecnie – niejednoznacznie usankcjonowane i budzące społeczne opory – próby zwrotu mienia poprzednim właścicielom z jednej strony wpisują się w praktykę „naprawiania krzywd przeszłych poprzez wyrządzanie nowych", z drugiej zaś mogą zaciemniać modelowy mechanizm gentryfikacji, powodując konieczność szukania własnych, lokalnych cech dystynktywnych omawianego procesu.

Literatura wykorzystana

Gądecki J. (2012), *I love NH: gentryfikacja starej części Nowej Huty?*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.

Glass R. (1964), *Introduction: Aspects of Change*, w: *London: Aspects of Change*, London, MacGibbon & Kee.

Grzeszczak J. (2010), *Gentryfikacja osadnictwa: charakterystyka, rozwój koncepcji badawczej i przegląd wyjaśnień*, Warszawa, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN.

Hamnett Ch. (1991), *The Blind Men and the Elephant: The Explanation of Gentrification*, „Transactions of the Institute of British Geographers", vol. 16, nr 2.

Jadach-Sepioło A. (2009), *Gentryfikacja w kontekście rewitalizacji*, w: A. Zborowski (red.), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, Kraków, Instytut Rozwoju Miast.

Jakóbczyk-Gryszkiewicz J. (red.) (2012), *Procesy gentryfikacji w mieście*, cz. 1, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Kaczmarek S. (2012), *Kilka uwag o gentryfikacji*, w: J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz (red.), *Procesy gentryfikacji w mieście*, cz. 1, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Lees L., Slater T., Wyly E. (2008), *Gentrification*, New York, Routledge.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Liszewski S. (2012), *Kilka uwag na marginesie dyskusji prowadzonej podczas XXV Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, w: J. Jakóbczyk-Gryszkiewicz (red.), *Procesy gentryfikacji w mieście*, cz. I, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Skalski K. (2004), *Szanse i zagrożenia programów rewitalizacji*, w: L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie, rewitalizacja, spójność społeczna*, Katowice, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk".

Slater T. (2006), *The Eviction of Critical Perspectives From Gentrification Research*, „International Journal of Urban and Regional Research", vol. 30, nr 4.

Smith N. (1979), *Toward a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capitol, not People*, „Journal of the American Planning Association", vol. 45.

Smith N. (1996), *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, London, New York, Routledge.

Słowa kluczowe: gentryfikacja, rewitalizacja, polityka miejska

Artykuły powiązane:
Polityka publiczna; Spójność społeczna

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Paweł Hut
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Migracja i pojęcia pokrewne

Migracja (ruch przestrzenny ludności, ruch wędrówkowy) to element kształtowania struktury ludności – **proces lub zdarzenie polegające na uwarunkowanym różnymi przyczynami przemieszczaniu się osoby lub osób (migranta, migrantów) z dotychczasowego miejsca pobytu do innego miejsca pobytu**. Migracja może się odbywać w sposób legalny lub nielegalny, obejmować jednostki (migracja indywidualna) bądź grupy (migracja zbiorowa, kolektywna), przebiegać w sposób planowy lub żywiołowy i dobrowolny lub przymusowy.

Istnieje wiele typologii migracji, w których uwzględniane są rozmaite jej okoliczności (kierunek, obszar, trwanie, cel).

Emigracja jest to wyjazd z dotychczasowego miejsca pobytu; **imigracja** to przybycie do nowego miejsca pobytu; **reemigracja** (wcześniej: remigracja) zaś to powrót do wcześniej opuszczonego miejsca pobytu.

Ze względu na przekroczenie granic administracyjno-terytorialnych państwa wyróżnia się **migracje zewnętrzne** (zagraniczne, międzynarodowe) – w tym międzykontynentalne lub wewnątrzkontynentalne. Przemieszczanie się w granicach administracyjno-terytorialnych danego państwa określane jest z kolei mianem **migracji wewnętrznych** (międzyregionalnych, wewnątrzregionalnych).

Badacze uwzględniają też stopień urbanizacji obszarów migracji, w efekcie czego stosuje się następujący podział przemieszczeń ludności: miasto–miasto, wieś–miasto, miasto–wieś, wieś–wieś. Należy jednak podkreślić, że ta klasyfikacja obejmuje wyłącznie miejsce pobytu i nie odnosi się bezpośrednio do źródeł utrzymania, to zaś oznacza, iż w przypadku osoby migrującej z miasta na wieś nie musi następować zmiana źródeł utrzymania; ma to szczególne znaczenie w sytuacji upowszechnienia środków komunikacji i osiedlania się w podmiejskich osadach.

W badaniach migracji uwzględnia się też okres pobytu poza miejscem zamieszkania. Według tego kryterium wyróżnia się **migracje stałe** (trwała zmiana miejsca pobytu) oraz **migracje czasowe**. W tej ostatniej kategorii wyodrębnia się migracje **sezonowe** (związane z uwarunkowaniami pojawiającymi się w cyklu

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

rocznym, np. ze zbiorami płodów rolnych czy z zapotrzebowaniem na siłę roboczą w sezonie turystycznym) i **wahadłowe**, polegające na regularnym przemieszczaniu się pomiędzy różnymi jednostkami administracyjno-terytorialnymi. Z badawczego punktu widzenia szczególnie interesująca wydaje się nowa sytuacja społeczna spowodowana zniesieniem kontroli granicznej w strefie Schengen i proces przemieszczania się pracowników z państw członkowskich Unii Europejskiej (migracja wahadłowa do pracy).

Istotnym kryterium klasyfikowania ruchu przestrzennego ludności są **motywy** skłaniające do migracji. Wyróżnia się następujące (główne) przesłanki: polityczne (uchodźstwo), etniczne (włączenie się do szerszej wspólnoty etnicznej), ekonomiczne (zarobkowe), edukacyjne, zdrowotne, religijne, ekologiczne, osobiste (rodzinne), turystyczne. Dla licznej grupy imigrantów opuszczenie kraju pochodzenia stanowi szansę na zaspokojenie potrzeb życiowych. Dotyczy to przede wszystkim osób młodych. Należy podkreślić, że powyżej wymienione przesłanki mogą występować łącznie lub pojedynczo – co komplikuje procedury związane np. z legalizacją pobytu migranta cudzoziemca na terytorium kraju przyjmującego. Regulacje prawne związane z napływem, osiedlaniem się, pobytem lub wyjazdem cudzoziemców odnoszą się do konkretnie deklarowanego celu imigracji – państwa docelowe imigracji posiadają prawo do określenia uprawnień osób, które wjeżdżają na ich terytorium (inne prawa podczas pobytu zyskuje imigrant cudzoziemiec deklarujący zamiar kształcenia się, a inne osoba uprawniona do wykonywania pracy zarobkowej).

Charakteryzując proces/zjawisko ruchu przestrzennego ludności, warto zwrócić uwagę na jego upowszechnienie się oraz dostępność środków komunikacji. Innym zagadnieniem zasługującym na podkreślenie jest patologia migracji związana z działaniami i zachowaniami naruszającymi przepisy regulujące rozmaite sfery życia. Ocena korzyści wynikających z przemieszczeń ludności jest złożona, należy bowiem uwzględnić rozmaite grupy migrantów, którymi są zarówno studenci, pracownicy, jak też osoby poszukujące wyłącznie bezpieczeństwa poza krajem pochodzenia. Z perspektywy gospodarczej za zaletę uznaje się napływ nowych pracowników. Badacze oceniają też pozytywnie zjawisko wielokulturowości powstające w społeczeństwach, w których są liczne skupiska imigrantów. Do patologii migracji można zaliczyć: naruszenia przepisów określających status pobytu cudzoziemca (m.in. nielegalny pobyt, nielegalne świadczenie pracy, pracę przymusową) oraz działania o charakterze kryminalnym (m.in. handel ludźmi, handel narządami/organami ludzkimi, pracę przymusową, przemoc fizyczną i psychiczną).

Według danych szacunkowych GUS z października 2013 r. zawartych w raporcie o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2012 poza granicami kraju w końcu 2012 r. czasowo przebywało 2,13 mln mieszkańców, w tym ok. 1,72 mln w państwach członkowskich UE i dość liczna grupa (65 tys.)

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

w Norwegii. Spośród krajów UE najwięcej osób przyjęła Wielka Brytania (637 tys.), Niemcy (500 tys.), Irlandia (118 tys.), Holandia i Włochy (po 97 tys.), Francja (63 tys.), Belgia (48 tys.), Szwecja (38 tys.), Hiszpania (37 tys.) i Austria (28 tys.) (*Informacja…* 2014). Kontrowersje budzi sposób obliczania populacji emigrantów z Polski, gdyż uznaje się, że część z nich, mimo faktycznego zamieszkiwania poza krajem, jedynie czasowo przebywa za granicą.

Repatriacja stanowi rodzaj migracji powrotnej; w szerokim rozumieniu jest to proces lub zdarzenie polegające na przemieszczaniu się osoby lub osób (migranta, migrantów) z dotychczasowego miejsca pobytu (kraj pochodzenia) do ojczyzny (kraj przyjmujący); może mieć charakter indywidualny lub kolektywny. Powyższa definicja nie wyczerpuje złożoności pojęcia „repatriacja", zasadność jego stosowania powinna być bowiem ściśle związana z rozumieniem pojęcia „ojczyzna". W węższym rozumieniu repatriacja może być więc traktowana jako migracja o charakterze etnicznym (łac. *ius sanquinis*), jeśli migrant lub grupa migrantów przemieszcza się z dotychczasowego miejsca pobytu do zbiorowości (w ojczyźnie), z którą łączy go/ich więź etniczna (należą do tego samego narodu lub grupy etnicznej). Repatriacja bywa także rozumiana jako więź z danym terytorium (łac. *ius soli*) – kryterium przesądzającym o wystąpieniu takiego związku z ojczyzną są przesłanki formalne (obywatelstwo, promesa wizy, wiza pobytowa). Polem do debaty na temat zasadności stosowania pojęcia repatriacji jest przypadek „powrotu do ojczyzny" jednostek lub grup nieposiadających państwa narodowego (np. Kurdowie, Romowie) lub posiadających skupiska diaspory w państwach ościennych (np. Polacy, Węgrzy, Niemcy). Innymi kwestiami spornymi są czas pobytu poza ojczyzną oraz stopień adaptacji (lub integracji) ze społeczeństwem kraju pochodzenia. Jeśli przyjmuje się założenie, że proces adaptacji (lub integracji) jest warunkowany czasem pobytu poza ojczyzną, rodzi się pytanie o zasadność stosowania pojęcia repatriacji w odniesieniu do przyjazdu potomków osób, które wyemigrowały z ojczyzny. Powrót z wieloletniego/wielopokoleniowego pobytu za granicą jest określany mianem **impatriacji** (uojczyźnienia); pojęcie to uwzględnia różnice tożsamości pomiędzy grupą etniczną na jej rdzennym terytorium a repatriantem/impatriantem (impatriacja jest rozumiana jako proces zniesienia różnic tożsamościowych oraz poszerzenie kompetencji społecznych impatrianta).

Ponadto wśród rozmaitych sposobów definiowania pojęcia repatriacji uwzględnia się przesłanki pobytu za granicą. Badacze zasadniczo przyjmują założenie, że repatriacja jest wynikiem usunięcia przesłanek wystąpienia krytycznej sytuacji życiowej – blokującej możliwość wyboru miejsca pobytu (powrotu do ojczyzny), a poprzedzająca ją ekspatriacja była wynikiem przymusu (administracyjnego, politycznego) lub zagrożenia zdrowia i życia osoby/grupy (działania wojenne, klęska żywiołowa, katastrofa ekologiczna); w tej formie migracji rzadziej uwzględnia się czynnik ekonomiczny. Przymus migracyjny w takim ujęciu pozwala rozumieć

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

repatriację m.in. jako powrót uchodźców – którzy czasowo przebywali np. poza miejscem konfliktu zbrojnego. Ten sposób rozumienia repatriacji jest tożsamy z roboczą definicją stosowaną w okresie powojennym przez Wysokiego Komisarza ONZ do Spraw Uchodźców (UNHCR), np. w odniesieniu do powrotów w Ameryce Południowej, Afryce lub Azji. Zasadność stosowania utrwalonego w powojennym polskim ustawodawstwie i w opracowaniach naukowych rozumienia pojęcia repatriacji – jako terminu odnoszącego się do przyjazdów Polaków i Żydów z obszaru ZSRR w latach 40. i 50. XX w. – została zakwestionowana przez większość badaczy (w umowach bilateralnych używano też pojęcia „ewakuacja"), a nawet wskazywano, że trafne byłoby stosowanie pojęcia „ekspatriacja" do opisu części tych migracji (m.in. z obszarów o dominującym osadnictwie polskim).

W wybranych opracowaniach poświęconych zagadnieniom migracyjnym przyjmuje się, że kategoryzacji repatriacji można dokonać przy uwzględnieniu podmiotu organizującego powrót. Zgodnie z tym założeniem, repatriacja może nastąpić wyłącznie w przypadku zainicjowania akcji powrotnej przez władze państwa ojczystego (nie precyzuje się jednak, czy czynności organizacyjne odnoszą się do przygotowania aktów prawnych, czy też aktywności organów administracji bądź środowisk społecznych). Od stopnia zaangażowania poszczególnych podmiotów w akcję repatriacyjną uzależnione jest wsparcie dla przybyszów (m.in. pomoc materialna).

Istniejące problemy definicyjne repatriacji wynikają z szerszego kontekstu geopolitycznego i demograficznego – w zamożnych państwach (Północ) coraz częściej rezygnuje się z tradycyjnej repatriacji osiedleńczej na rzecz bezpośredniej łączności pomiędzy diasporą a ojczyzną, mającej formę „przywileju ojczyźnianego" (repatriacja czasowa na podstawie dokumentu potwierdzającego związek z danym państwem/narodem, który jednak nie potwierdza nabycia obywatelstwa lub nie uprawnia do pobytu na terytorium państwa wydającego dokument).

Uchodźstwo stanowi rodzaj migracji; w szerokim rozumieniu jest to proces lub zdarzenie polegające na przymusowym przemieszczaniu się osoby lub osób (uchodźcy, uchodźców; obywateli lub bezpaństwowców) z dotychczasowego miejsca pobytu (kraj pochodzenia, miejsce zamieszkania, terytorium etniczne) do bezpiecznego miejsca; może mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny. Uchodźstwo **wewnętrzne** polega na przemieszczeniu się osoby lub osób zagrożonych na obszar bezpieczny wewnątrz kraju pochodzenia. Uchodźstwo **zewnętrzne** oznacza wyjazd do innego państwa.

Próby uregulowania statusu uchodźców przymusowo przebywających poza swoim krajem/regionem pochodzenia mają długoletnią tradycję. Warto wspomnieć, że rozwój prawnej ochrony udzielanej przez władze innego państwa lub instytucję międzynarodową nastąpił w okresie międzywojennym (dzięki Lidze Narodów). Celem była ochrona mniejszości narodowych i etnicznych, a także

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

rozwiązanie problemu osób, które szukały schronienia poza krajami/regionami pochodzenia. Za największy sukces tego okresu należy uznać utrwalenie zasady *non-refoulement* (zakaz wydalenia osoby do państwa, w którym zagrożone byłoby jej bezpieczeństwo).

Współcześnie przyjmuje się, że do uznania danej migracji za uchodźstwo, a migranta za uchodźcę, muszą zostać spełnione określone przesłanki (prześladowanie m.in. z przyczyn politycznych, etnicznych, religijnych, społecznych; mówi o tym konwencja genewska z 1951 r.). Warto podkreślić, że w warunkach masowych współczesnych migracji uchodźstwo stało się głównym sposobem legalizacji pobytu osób z ubogiego Południa w zamożnych państwach Północy. W 2013 r. ochrony poszukiwało ponad 50 mln osób[1]; w ciągu minionych dwóch dekad corocznie ochrony poza swoim państwem i regionem poszukiwało od 34 do 47 mln osób.

Wobec prób masowych emigracji z krajów Południa władze państw Północy podejmują różne działania mające na celu ograniczenie napływu imigrantów (badanie tożsamości i historii migracyjnej, ochrona terytorium, m.in. tworzenie stref eksterytorialnych uniemożliwiających wszczęcie procedury o nadanie statusu uchodźcy, współpraca międzypaństwowa służąca uniemożliwianiu nielegalnej imigracji). W poszczególnych państwach toczy się debata nad zobowiązaniami państw-stron konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców. Debata ta odnosi się do formy weryfikacji zasadności wniosku o międzynarodową ochronę, zakresu wsparcia na terytorium państwa przyjmującego, jak również możliwości przyjmowania tej grupy imigrantów (skrajnym przykładem jest postulat wypowiedzenia konwencji genewskiej z 1951 r.). W debacie na temat uchodźstwa pojawia się też pytanie o trwałość udzielanej ochrony – dotyczy to przede wszystkim zagadnienia ewentualnej repatriacji, o ile ustaną przesłanki uniemożliwiające powrót.

W przypadku osób, które nie wypełniają przesłanek zawartych w konwencji genewskiej może być zastosowana ochrona subsydiarna, stanowiąca *de facto* formę legalizacji pobytu z przesłanek humanitarnych.

Polityka azylowa, czyli działania władz poszczególnych państw wobec napływu uchodźców, może mieć charakter restrykcyjny lub liberalny. Z napływem uchodźców wiążą się rozmaite patologie, których przyczyną jest ograniczenie możliwości imigracji na wybrane obszary (na ogół do państw zamożnych). Patologię uchodźstwa można podzielić na dwie grupy: wynikającą z przyczyn leżących po stronie władz krajów przyjmujących oraz po stronie organizatorów migracji. W tym pierwszym przypadku działacze organizacji pozarządowych wskazują

[1] Według danych UNHCR: 51,2 mln przymusowych migrantów, w tym: 16,7 mln uchodźców (11,7 mln uchodźców mandatowych i 5 mln uchodźców palestyńskich); 33,3 mln uchodźców wewnętrznych; 1,2 mln aplikujących o nadanie statusu uchodźcy. Wśród przymusowych migrantów dominują osoby wywodzące się z Afganistanu, Syrii i Somalii. Zob. UNHCR 2014, s. 2–3).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

na takie zjawiska, jak: naruszanie godności osobistej uchodźców, detencję – np. nieletnich, wydalenie. W drugim przypadku najjaskrawszym przykładem patologii jest przemyt osób przez zorganizowane grupy przestępcze o międzynarodowym charakterze, któremu towarzyszy bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa i życia przemycanych osób, przemoc i handel ludźmi.

Literatura wykorzystana

Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2013 (2014), Warszawa, GUS.

UNHCR (2014), *UNHCR Global Trends 2013: War's Human Cost*, http://www.refworld.org/docid/53a3df694.html [dostęp: 2.05.2016].

Literatura zalecana

Balicki J., Frątczak E., Nam Ch.B. (2003), *Przemiany ludnościowe: fakty – interpretacje – opinie*, Warszawa, Wydawnictwo UKSW.

Caro L. (1914), *Emigracya i polityka emigracyjna ze szczególnem uwzględnieniem stosunków polskich*, Poznań.

Hut P. (2014), *Polska wobec Polaków w przestrzeni poradzieckiej. Od solidaryzmu etnicznego do obowiązku administracyjnego*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Hut P., Żołądek Ł. (red.) (2013), *Repatrianci i polityka repatriacyjna*, „Studia BAS", 2 (34).

Zarychta A. (1933), *Emigracja polska 1918–1931 i jej znaczenie dla państwa*, Warszawa, Liga Morska i Kolonialna.

Ząbek M., Łodziński S. (2008), *Uchodźcy w Polsce. Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa, Polska Akcja Humanitarna, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej UW.

Żołądek Ł. (red.) (2014), *Migracje i polityka migracyjna*, „Studia BAS", 4 (40).

Słowa kluczowe: ruch przestrzenny ludności, migracja, emigracja, imigracja, reemigracja, repatriacja, uchodźstwo

Artykuły powiązane:
Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne; Spójność społeczna; Polityka publiczna

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Prekariat i pojęcia pokrewne*

Pojęcie „prekariat" to **neologizm** (ang. *precariat*) powstały z połączenia słów *precarity* (ang.) (fr. *précarité*) i proletariat. Pierwsze oznacza sytuację niepewną, niestabilną, gdy osobom, grupom lub całym społecznościom brakuje zabezpieczenia przed jej negatywnymi skutkami. Drugi składnik jest dobrze znany w języku polskim i oznacza robotników, pracowników najemnych ujętych łącznie jako jedna klasa społeczno-ekonomiczna o dużym znaczeniu politycznym. **Pojęcie to oznacza przede wszystkim ludzi, którzy muszą się utrzymać z prac niskiej jakości, czyli niepewnych, tymczasowych, nisko płatnych, bez perspektyw awansu, bez zabezpieczeń, bez umowy** itp. Skojarzenie z proletariatem podkreśla klasowy sens tego pojęcia. Prekariatowi traktowanemu jako nowa i rosnąca liczebnie klasa społeczna przypisuje się duże znaczenie z punktu widzenia rozwoju nie tylko rynku pracy i jego instytucji, ale również polityki społecznej. Obok pojęcia prekariatu używane są także terminy „prekarność" i „prekaryjność".

Wszystkie te pojęcia są od niedawna stosowane w polskiej literaturze akademickiej i w mediach, z tym zastrzeżeniem, że termin „prekarium" (w liczbie mnogiej „prekaria", a także władztwo „prekaryjne" i „prekarzysta") funkcjonuje w literaturze prawniczej w kontekście służebności gruntowych (Warciński 2013, s. 160–164). Historycy feudalizmu wskazują na znaczenie tej instytucji prawnej dla rozwoju feudalnych stosunków zależności (np. hasło *Feudalism* w: Sills 1968, s. 395).

Poniżej przedstawiona zostanie jedna z koncepcji definiowania i łączenia ze sobą prekarności i prekaryjności. Główna część artykułu będzie dotyczyć różnych aspektów prekariatu[1] w ujęciu Guya Standinga oraz stawianych przez niego hipotez.

---

* Robocza wersja tekstu została opublikowana w internecie na stronie: rszarf.ips.uw.edu.pl.

[1] Jedna z polskich propozycji tłumaczenia tego słowa z angielskiego to „prekarianizm". Tak przynajmniej wynikało z tłumaczenia tytułu na język polski (Jarecki 2014). Lepszym zastosowaniem słowa „prekarianizm" jest jednak zarezerwowanie go dla ideologii czy doktryn politycznych, w których prekarność, prekaryjność i prekariat są głównymi wątkami. Byłaby to

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Prekarność i prekaryjność

W literaturze światowej podjęto już próbę wzajemnego zrelacjonowania znaczenia obu pojęć (ang. *precariousness* i *precarity*[2], Butler 2009; w kontekście niepełnosprawności: Knight 2014). Prekarność wyraża wspólną wszystkim ludziom niepewność i ryzyko związane z ich cielesnością. Innymi słowy jest to ludzka podatność na urazy, choroby, niepełnosprawność, niesamodzielność i śmierć. Ludzkie ciała z natury rzeczy są kruche, śmiertelne, wrażliwe na szkodliwe czynniki otoczenia, a także działania i zaniechania innych. Z kolei prekaryjność oznacza sposób, w jaki w życiu poszczególnych ludzi i społeczności realizuje się owa uniwersalna prekarność. Działania lub zaniechania władz publicznych, stosunki władzy w relacjach międzyludzkich oraz nierówności społeczno-ekonomiczne wpływają na to, że ciała i życie jednych ludzi i społeczności są chronione lepiej, a innych dużo gorzej lub w ogóle. Jest to „politycznie wywoływana" obiektywna forma prekaryjności (Butler 2009, s. 25, 26). Jej subiektywnym wyrazem są poglądy, które mają uzasadniać, dlaczego jedni powinni być lepiej chronieni niż inni przed zagrożeniami ze strony otoczenia i/lub ludzi. W takich ramach państwo może odegrać pozytywną rolę w dziele poszanowania, ochrony i realizacji praw każdego do obrony przed niezaspokojeniem podstawowych potrzeb, czyli przed obiektywnym wyrazem prekaryjności (Butler 2009, s. 29). Może też mieć pewne znaczenie w zakresie subiektywnych jej form, np. przez zakazy głoszenia poglądów dehumanizujących, odczłowieczających, które usprawiedliwiają obiektywną prekaryjność niektórych jednostek, zbiorowości lub społeczności.

Należy zadać pytanie, **czy te nowe pojęcia wnoszą coś do ugruntowanych już podejść w teorii polityki społecznej**. Obrona ludzi przed niezaspokojeniem podstawowych potrzeb była uznawana za naczelne zadanie polityki społecznej (Supińska 2014, s. 27). Jej zasadnicza część to zabezpieczenie społeczne, którego najpowszechniej stosowanym obecnie narzędziem, charakterystycznym dla współczesnej polityki społecznej, jest ubezpieczenie społeczne (Szubert 1987; Szumlicz 2005). Jednym z głównych pojęć w tym obszarze jest ryzyko społeczne (socjalne). Oznacza ono takie zdarzenia związane z ludzkim ciałem, jak choroba, uraz, niepełnosprawność, urodzenie dziecka, starość, śmierć jedynego żywiciela rodziny.

---

analogia do sposobu utworzenia słowa „liberalizm" od *liberty* czy utylitaryzm od *utility*. Z kolei słowo „prekaryzm" można by stosować dla określenia takiego ustroju, któremu zasadniczy sens nadają prekaryjne stosunki ekonomiczne i społeczne, tak jak kapitalizm oznacza ustrój oparty na własności prywatnej kapitału. Prekaryzm oznaczałby mniej więcej to, co Zygmunt Bauman nazywał „płynną nowoczesnością" (Bauman 2006).

[2] W artykule *precariusness* tłumaczona jest jako „prekarność", a *precarity* jako „prekaryjność", możliwa i może bardziej zgodna z oryginałem byłaby konwencja odwrotna. W pierwszych tekstach na ten temat w Polsce używano głównie rzeczownika „prekarność" i przymiotnika „prekarny" (Sowa 2010).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ryzyko jest podstawą tworzenia wspólnoty ubezpieczeniowej. Ubezpieczenie społeczne opiera się na kilku rodzajach solidarności, jego realizacja stwarza też nierówności i wykluczenia (Lehtonnen, Liukko 2015), a więc także może być interpretowane w perspektywie politycznie wywoływanej prekaryjności (wykluczanie pewnych ludzi czy zbiorowości ze wspólnoty ubezpieczeniowej).

Wizja człowieka, jaka się stąd wyłania, jest bardzo zbliżona do tej, którą przedstawiła **Judith Butler**. Podstawowe potrzeby i ryzyka socjalne są bezpośrednio związane z ludzką cielesnością. W teorii polityki społecznej to stanowisko nie było jednak tak bezpośrednio artykułowane. Warto więc zdefiniować to, co wydaje się oczywistością: prekarność ludzkiego istnienia oraz jej zróżnicowane przejawy w postaci prekaryjności, są zależne od władzy i nierówności społeczno-ekonomicznych. Warto też dodać, że taka wizja człowieczeństwa odbiega od perspektywy antropologicznej standardowo przyjmowanej w filozofii liberalnej, w której nie ciało, a samowystarczalny i wolny rozum był głównym układem odniesienia (próba powiązania obu w ramach koncepcji *vulnerability*, zob. MacIntyre 1999).

Pojęcie prekariatu koncentruje uwagę na tych jednostkach, zbiorowościach i społecznościach, które w swoim życiu doświadczają prekaryjności w większym stopniu niż inne. Ponadto podkreśla polityczne znaczenie zbiorowości prekariuszy, których może jednoczyć właśnie chroniczna niepewność sytuacji. Koncepcja Butler została już powiązana z ruchami i protestami społecznymi spod znaku Occupy, które wybuchły w odpowiedzi na kryzys finansowy (Schram 2013), z uwzględnieniem koncepcji **Guya Standinga** omówionej poniżej.

Prekaryjność ze światem pracy można łączyć też niezależnie od politycznych implikacji. Praca w różnych swoich formach i instytucjach ma fundamentalne znaczenie dla zaspokojenia podstawowych potrzeb i zabezpieczenia się na wypadek ryzyk. Dlatego też kluczowa jest analiza prekaryjności w wymiarze pracy, również przez skupienie uwagi na tych, którzy są w gorszej sytuacji (prekariat zatrudnieniowy, zob. kolejny punkt).

Prekariat w ujęciu Guya Standinga

Pojęcie prekariatu zostało spopularyzowane przez Guya Standinga. Jego książka pod znaczącym tytułem *The Precariat: The New Dangerous Class* została wydana w języku angielskim w 2011 r. i przetłumaczona już na wiele języków, w tym na polski (2014).

Standing nie jest autorem tytułowego pojęcia[3]. Wcześniej stosowali je już socjologowie francuscy w latach 80. XX w. w celu syntetycznego określenia sytuacji pracowników tymczasowych (Barbier 2005).

[3] W polskich mediach można spotkać błędną opinię, że to on je wymyślił.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

W książce Standinga z 2011 r. została przedstawiona hipoteza, że globalizacja i reformy uelastyczniające rynek pracy (wprowadzane pod wpływem idei głoszonych przez część ekonomistów ze szkoły neoliberalnej) doprowadziły do nieprzewidywanych wcześniej zmian w globalnej strukturze klasowej współczesnych społeczeństw. Obecnie składa się ona z siedmiu hierarchicznie powiązanych warstw. Na szczycie jest „absurdalnie bogata" elita składająca się z „obywateli świata", a poniżej niej znajduje się salariat, czyli pracownicy międzynarodowych korporacji, administracji publicznej – ze stałym zatrudnieniem i licznymi benefitami (dodatkowe korzyści oferowane przez pracodawców). Obok salariatu występuje mniejsza grupa profesjonalistów i techników (*proficians*), którzy mają wysokie i zróżnicowane kwalifikacje, są bardzo mobilni i nie potrzebują stałego zatrudnienia. Poniżej nich usytuowana jest kurcząca się klasa robotnicza (proletariat), dla której – według Standinga – wprowadzono regulacje rynku pracy i zbudowano państwo opiekuńcze (*welfare state*). Pozostałe trzy grupy ulokowane niżej w hierarchii to główny bohater jego książki – rozrastający się prekariat, a także odrębnie potraktowani bezrobotni i niedostosowani, żyjący na marginesie społeczeństwa (Standing 2014, s. 44–45).

Definicja prekariatu sformułowana przez Standinga ma objąć wiele dotychczasowych kategorii osób uznawanych za będące w gorszej sytuacji na rynku pracy, np. ubogich pracowników, pracowników tymczasowych (brak stałych umów, brak ochrony przed zwolnieniem, brak urlopu), samozatrudnionych z przymusu, stażystów. Zasadnicze dla zrozumienia pojęcia prekariatu jest określenie, na czym polega jego przeciwieństwo, czyli bezpieczna i pewna praca, praca dobrej jakości. Standing (2014, s. 49) wyróżnia siedem form bezpieczeństwa związanego z pracą, a mianowicie bezpieczeństwo:

1) rynku pracy (polityka na rzecz pełnego zatrudnienia);
2) zatrudnienia (np. ochrona przed arbitralnym zwolnieniem);
3) miejsca pracy (szanse na zachowanie swojego miejsca w organizacji, na rozwój zawodowy związany z tym miejscem)[4];
4) pracy (przede wszystkim BHP i regulacja czasu pracy);
5) reprodukcji kwalifikacji (szanse na ich zdobycie dzięki stażom, praktyki);
6) dochodu (regulacje płac, w tym płacy minimalnej, zabezpieczenie społeczne przez ubezpieczenie społeczne);
7) reprezentacji (prawo do zrzeszania się, strajku).

W kolejnej książce definicja pojęcia prekariatu została doprecyzowana przez wyróżnienie dziesięciu takich cech (Standing 2015). W wywiadach Standing głów-

[4] Standing podkreśla różnice między bezpieczeństwem zatrudnienia a bezpieczeństwem miejsca pracy, podając przykład francuskiego przedsiębiorstwa, w którym wymuszano na pracownikach zmianę stanowiska i działu, bez zwolnień i naruszania bezpieczeństwa zatrudnienia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

nie odwołuje się do trzech pierwszych z nich, stąd wniosek, że to one są kluczowe. Pierwsza odnosiła się do stosunków produkcji i tu właśnie prekariat ma być pozbawiony wszystkich form bezpieczeństwa wyróżnionych wyżej. Druga dotyczyła stosunków dystrybucji i szeroko rozumianego dochodu (Standing nazywa go społecznym), składającego się z dochodów z kapitału, zarobków, benefitów firmowych oraz świadczeń społecznych. Prekariat ma być opłacany głównie niepewnymi zarobkami i pozbawiony dostępu do reszty źródeł dochodu społecznego. Trzecia specyficzna właściwość prekariatu występuje w stosunkach z państwem. Należące do niego osoby tracą prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne, społeczne i kulturalne (lub są one relatywnie słabsze w porównaniu z innymi klasami społecznymi[5]).

Kolejne cechy można więc uznać za pochodne w stosunku do trzech pierwszych. Były to: 1) brak poczucia związku z wykonywanymi pracami i związanej z pracą tożsamości zawodowej; 2) brak kontroli nad czasem (prace bez określenia wymiaru czasu z pełną gotowością na wezwanie do pracy); 3) traktowanie pracy wyłącznie jako źródła zarobków (alienacja lub wyobcowanie wobec pracy); 4) małe szanse na awans społeczny (niska mobilność społeczna); 5) nadmierne kwalifikacje w stosunku do wykonywanych prac; 6) życie w trudnej do zmierzenia i przewidzenia wielowymiarowej niepewności i brak lub niewystarczające zabezpieczenie w razie niekorzystnych zdarzeń (stąd trudność w objęciu ubezpieczeniem społecznym); 7) narażenie na pułapki ubóstwa wynikające z upowszechniania się kryteriów dochodowych w świadczeniach społecznych (niskopłatna i niepewna praca powoduje utratę świadczeń niewspółmierną do uzyskanych zarobków).

Niekiedy można spotkać zarzut, że koncepcja prekariatu oparta na kryterium niepewności pracy jest bezużyteczna, gdyż obejmuje wszystkich pracujących (np. Tyrowicz 2015)[6]. Ten zarzut wydaje się błędny, gdyż im więcej kryteriów definicyjnych określona grupa ma jednocześnie spełniać, tym większe prawdopodobieństwo, że udział tej grupy w populacji będzie niewielki. Dotyczy to w szczególności cech o charakterze negatywnym (np. brak czegoś pożądanego), czyli takich, których większość ludzi unika.

Prawdopodobnie Standing nie bierze pod uwagę takich konsekwencji swojego podejścia definicyjnego, gdyż uznaje, że prekariat to zbiorowość bardzo zróżnico-

[5] Wszystkich rodzajów praw ma być pozbawiony lumpenprekariat (oczywiste nawiązanie do lumpenproletariatu, pojęcia stosowanego przez Karola Marksa).

[6] Wywiad z Joanną Tyrowicz miał tytuł *Prekariat nie istnieje*, choć bardziej odpowiedni byłby tytuł „Wszyscy jesteśmy prekariatem". Więcej stanowisk w tej dyskusji omawiają Arak i Lewicki (2015). Podobny problem pojawiał się w dyskusjach o definicji wykluczenia społecznego. Zaproponowano nawet nieco ironicznie „test Lady Di". Błędną definicją będzie taka, która nie wykluczy księżnej Diany ze zbiorowości wykluczonych, gdyż była samotną matką i miała zaburzenia psychiczne (Gordon 2002, s. 12).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

wana (podobnie jak inne duże zbiorowości nazywane klasami)[7]. W celu uzyskania takiej zbiorowości trzeba stosować kryteria definicyjne rozłącznie, czyli do prekariatu włączać każdą osobę, która spełnia co najmniej jedno kryterium, a nie taką, która spełnia wszystkie jednocześnie. Wówczas otrzymujemy dużą i bardzo zróżnicowaną zbiorowość, czyli osoby spełniające poszczególne kryteria w różnych kombinacjach.

Standing przekonuje, że proces prekaryzacji warunków pracy i życia postępuje. Dotyka on w coraz większym stopniu nie tylko starą klasę robotniczą, ale również przedstawicieli salariatu. Ma wpływ nie tylko na obiektywną zmianę sytuacji bardziej pewnych w mniej pewne, ale także na umysł oraz emocje. Umysł – pod wpływem wielozadaniowości i w konsekwencji rozproszenia uwagi – staje się coraz bardziej niezdolny do głębszej refleksji nad współczesnością. Jeśli zaś chodzi o emocje, pojawia się syndrom czterech odczuć: gniewu, anomii, lęku i alienacji (cztery „A", od angielskich słów – *anger*, *anomie*, *anxiety*, *alienation*). Gniew i frustracja wynikają m.in. z braku szans na awans („miraż promocji") mimo wytężonego wysiłku, który staje się samowyzyskiem. Standing podkreśla, że drugą stroną wszechobecnej elastyczności i niepewności jest syndrom czterech „A" oraz jego konsekwencje dla zdrowia psychicznego. Zderzenie oficjalnego dyskursu wychwalającego pracę jako panaceum na wszelkie problemy, w szczególności na niski poziom samopoczucia i samooceny, z przykrymi realiami prekaryjnych zajęć prowadzi prekariuszy do zwątpienia w wartość pracy jako takiej, a także uczestnictwa w społeczeństwie w ogóle.

Książka Standinga ma charakter popularyzatorski i polityczny, a nie akademicki (ostatni rozdział zawiera liczne propozycje koniecznych reform[8]). Stąd też wynika ograniczona jej wartość z punktu widzenia analiz ściśle naukowych. Sam jej autor przyznaje, że nie ma dobrych sposobów pomiaru zjawiska prekariatu, ale też nie prowadzi on badań o charakterze jakościowym.

Podobny charakter ma druga wydana w Polsce książka o prekariacie, autorstwa Jarosława Urbańskiego, zatytułowana *Prekariat i nowa walka klas* (2014). Jest to próba interpretacji przemian i sytuacji, również w Polsce, z perspektywy tego nowego pojęcia. Autor jest jednocześnie socjologiem i działaczem

[7] Trzy główne grupy zaliczone do prekariatu to: 1) niskowykwalifikowane osoby pochodzące ze środowisk robotniczych; 2) tradycyjni „obywatele gorszej kategorii", czyli imigranci, mniejszości etniczne, Romowie, uchodźcy, niektóre z osób niepełnosprawnych, osoby z przeszłością kryminalną; 3) ludzie młodzi po studiach, ale też po trzydziestce, podejmujący prace poniżej kwalifikacji i aspiracji.

[8] Ten wątek rozwija on w kolejnej książce *Karta prekariatu* (2015). Tytułowa „karta" to nawiązanie do historycznej Wielkiej Karty Swobód (Magna Carta) z 1215 r. Jedna z proponowanych reform to wprowadzenie bezwarunkowego dochodu podstawowego (*basic income*, zob. m.in. Szarfenberg 2014).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

związkowym, deklaruje, że jego podejście mieści się w nurcie socjologii radykalnej, która zajmuje się badaniem zjawisk nie z zewnątrz, ale przez aktywny udział w analizowanej rzeczywistości, w bezpośrednim kontakcie z jej uczestnikami.

Pojęcie prekariatu w kontekście historycznym

Pojęcie prekariatu jest nowe, nowa jest też próba ujęcia zróżnicowanej zbiorowości pracującej w niepewnych warunkach jako odrębnej klasy o potencjalnie dużym znaczeniu politycznym. Prekariatem mogły jednak być również liczne pokolenia robotników we wczesnych manufakturach, a szczególnie w fabrykach w XVIII i XIX w. (Vosko 2005, s. 4–11). Co do tego, że siły polityczne zainteresowały się tymi grupami w tamtych czasach nie ma wątpliwości (rozwój partii robotniczych). Standing sytuuje prekariat poza klasą robotniczą i jej zdobyczami w postaci prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, ale zanim ostatecznie zbudowano te instytucje upłynęły dwa wieki rozwoju kapitalizmu przemysłowego. Czy w tym czasie proletariat cieszył się jakimikolwiek instytucjami stabilizującymi stosunki pracy? Czy prace tego tradycyjnego proletariatu były prekaryjne, czy też nieprekaryjne? Weźmy pod uwagę koncepcję Karla Polanyiego (2010) mówiącą, że praca w XIX w. została utowarowiona. Feudalne normy społeczne dotyczące stosunku pan – sługa, zastępowano normami wzorowanymi na modelu wolnej umowy między równymi podmiotami. Gdy powiążemy ten proces z prekaryzacją warunków pracy i życia robotników oraz faktem, że dopiero po II wojnie światowej nastąpił zasadniczy rozwój aktywnej polityki gospodarczej oraz prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, to nasunie się wniosek, że proletariat – zanim zbudowano państwo opiekuńcze – był również prekariatem. Stąd też strategia uelastyczniania prawa pracy i zmniejszania poziomu ochrony ze strony zabezpieczenia społecznego może być interpretowana jako strategia zwiększenia utowarowienia i tym samym prekaryzacji (por. Skóra 2011).

Prekariat w strukturze społecznej

Dla Standinga ważne było umiejscowienie prekariatu jako odrębnej klasy w strukturze społecznej. Badania nad nią w Polsce są bardzo dobrze rozwinięte, prowadzono je już w czasach PRL. Analizy te są jednak oparte na klasyfikacji i skalach zawodów (Domański i in. 2012); raczej pomija się w nich problematykę powiązaną z pojęciem prekariatu i nie traktuje różnych aspektów bezpieczeństwa

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

i niepewności pracy jako kluczowych zagadnień. W Wielkiej Brytanii przeprowadzono niedawno badania oparte na krytyce tego podejścia (Savage i in. 2013). Na ich podstawie w brytyjskim społeczeństwie wyróżniono siedem klas, w tym również – najniższej usytuowany – prekariat. Zmienne zastosowane do określenia struktury klasowej (dochód, wartość majątku, społeczne kontakty, kapitał kulturowy) nie były jednak związane ze zjawiskami, które w opisie tej klasy, dokonanym przez Standinga, miały kluczowe znaczenie. Autorzy tego podejścia oparli je na koncepcji Pierre'a Bourdieu i uwzględnili trzy formy kapitału: ekonomiczny, społeczny i kulturowy. Pozycja prekariatu w tych trzech wymiarach była najniższa w porównaniu z pozostałymi klasami. Wybór pojęcia prekariatu do opisu części struktury społecznej był świadomy. Uznano je za lepsze niż stosowany od co najmniej lat 80. XX w. kontrowersyjny termin „podklasa" (*underclass*)[9]. Jest to zgodne z intencją Standinga, aby odróżniać prekariat od jeszcze niżej położonych segmentów struktury społecznej. Ta zgodność jest jednak niepełna, gdyż w ujęciu Savage'a i innych struktura klasowa kończyła się na prekariacie.

Czy prekaryzacja pracy zwiększa się?

Jedna z głównych tez Standinga dotyczyła tego, że szeregi prekariatu rosną. Czy są na to dowody naukowe? Prace prekaryjne są mniej stabilne niż prace nieprekaryjne, a więc zmniejszanie się stabilności pracy[10] może być wskaźnikiem prekaryzacji. Do pomiaru tego konstruktu (ang. *job stability*) stosowano w USA okres, na który zatrudniano pracowników (*job tenure*). Analizy danych na ten temat nie dawały jednoznacznych dowodów na pogarszanie się sytuacji w dłuższym okresie. Dopiero ujęcie z podziałem na płeć i sytuację rodzinną wyjaśniło ten fenomen. Skracanie średniego okresu zatrudnienia stwierdzono w stosunku do mężczyzn i niezamężnych kobiet, a do jego wydłużania dochodziło w przypadku kobiet mężatek i mających dzieci (Hollister, Smith 2013). Pozostaje wątpliwość, czy analizy trendów dotyczących okresu zatrudnienia dobrze oddają dynamikę zjawiska niepewności pracy (Copeland 2012, s. 11).

[9] W badaniach empirycznych stosowany czasem również w Polsce, ale na oznaczenie sytuacji długotrwałego ubóstwa i pozostawania bez pracy (Domański i in. 2012).

[10] O niestabilnym zatrudnieniu pisała u nas Alicja Palęcka (2015), uzasadniając to jednak nie względami metodologicznymi, ale tym, że określenia „elastyczne" lub „śmieciowe" są zbyt wartościujące. W literaturze dotyczącej rynku pracy stosowane są też przymiotniki: „nietypowe", „atypowe", „niestandardowe", układem odniesienia jest umowa na podstawie Kodeksu pracy na czas nieokreślony.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Podsumowanie wyników pierwszej fali badań nad tym właśnie zjawiskiem (ang. *job insecurity*) z lat 1995–2003 zostało dokonane przez Francisa Greena (2006, s. 148–149). Część tych badań koncentruje się na subiektywnie odczuwanej niepewności pracy z wyodrębnianiem różnych jej komponentów, np. poznawczego (ocena poziomu ryzyka, że można stracić pracę) i afektywnego (ocena kosztów w związku z możliwą stratą pracy). W Polsce te zagadnienia są również badane jako poczucie bezpieczeństwa zatrudnienia (por. Retowski 2012, rozdz. 2.2). Green zaproponował mierzenie niepewności pracy za pomocą subiektywnych ocen ryzyka jej utraty oraz kosztów z tym związanych (sytuacja *ex ante*) oraz obiektywnych wskaźników *ex post* (Green 2006, s. 130–149). Z przeglądu badań wynikało, że nie ma dowodów na to, iż niepewność pracy systematycznie rosła w krajach uprzemysłowionych w latach 1980–2000, poza okresami zwiększonego bezrobocia. Głównym przedmiotem zainteresowania Greena było jednak szersze pojęcie: jakość pracy, jakość życia w pracy (*job quality*, *quality of working life*)[11]. W jednym z badań na podstawie analiz danych z wielu krajów europejskich wyróżniono pięć typów prac z uwzględnieniem ich jakości, w tym dwa typy prac prekaryjnych (nietrwałe i intensywne, Van Aerden i in. 2014).

Poza niestabilnością i niepewnością pracy zaproponowano wiele innych pojęć opisujących prace gorszej jakości[12]. Dołączono do nich również zatrudnienie prekaryjne (ang. *precarious employment*), ale dyskusja nad jego pomiarem jest prowadzona od niedawna. Jedna z prób zaradzenia trudnościom definicyjnym i pomiarowym polegała na wyróżnieniu dwóch aspektów tego zjawiska: dochodowego (poziom płacy, dodatkowy dochód gospodarstwa domowego, zasiłki dla bezrobotnych) i zatrudnieniowego (rodzaj umowy, trwałość bezrobocia po utracie pracy). Zaproponowano dla nich obu odrębne miary oraz łączący je złożony indeks (Olsthoorn 2014). Po zastosowaniu tego podejścia do danych z Holandii hipoteza, że prekaryjne zatrudnienie wzrasta została potwierdzona, ale nie przez wskaźnik niepewności dochodowej (tamże, s. 438).

Dla uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy prekaryjne zatrudnienie się rozszerza, użyteczne są badania nad przemianami struktury zatrudnienia pod względem jego jakości. Najważniejsze w kontekście tematyki prekariatu są badania nad segmentacją rynku pracy, a w tym szczególnie nad procesami dualizacji lub

[11] Wprowadzenie do zagadnienia zob. EAPN 2014. Dostępne są już koncepcje naukowego pomiaru z porównaniami międzynarodowymi: Leschke, Watt, Finn 2012; OECD 2014; Cazes, Hijzen, Saint-Martin 2015. Dyskusja dotycząca pomiaru zob. Leschke, Watt 2014.

[12] Przykładowo: *contingent work* (Connelly, Gallagher 2004; tłumaczony w Polsce jako „praca warunkowa", zob. Kiersztyn 2007), „nieadekwatne zatrudnienie" (*underemployment*, Retowski 2012), „prace marginalne" (*marginal employment*, *marginal jobs*, Sullivan 1978; Hodson 2000), „peryferyjne" (*peripheral workers*, Simpson, Simpson 1983), „nieformalne" (Williams, Windebank 1998).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

polaryzacji tego rynku (Piore 1972; Osterman 1975). Hipoteza polaryzacji lub dualizacji rynku pracy zakłada, że ubywa prac średniej jakości, a przybywa ich w segmencie prac lepszych i gorszych. Jeżeli te ostatnie miałyby głównie prekaryjny charakter, to polaryzacji rynku pracy powinna towarzyszyć rosnąca prekaryzacja[13].

Wypracowano już metodologię badania hipotezy o polaryzacji, która opiera się na grupowaniu prac według wysokości zarobków. Pozwalało to analizować wzrost lub spadek liczby prac w gospodarce w podziale na ich jakość mierzoną zarobkami (Goos, Manning 2007, jako working paper 2003; Wright, Dwyer 2003). Wyróżniono pięć zgrupowań prac według jakości i badano jak rozkłada się między nimi ogólny przyrost lub spadek miejsc pracy, np. jeżeli w pewnym okresie przyrost miejsc pracy był największy w segmencie prac najlepszych, mniejszy w kolejnym, a najmniejszy w segmencie prac najgorszej jakości, to mamy do czynienia z wzorem nazywanym wzrostem jakościowym, a nie z polaryzacją.

Po zastosowaniu tego podejścia badawczego trendy polaryzacyjne potwierdzono w USA dla wzrostu gospodarczego lat 90. XX w. (Wright, Dwyer 2003). Podobne wyniki dotyczące polaryzacji w dłuższym okresie (1979–1999) uzyskano też dla Niemiec i Wielkiej Brytanii (Eurofund 2015, s. 32, 33), a także dla Szwecji (Adermon, Gustavsson 2015). Analiza danych z 16 krajów europejskich z lat 1993–2010 według nieco innej metodologii (m.in. podział na trzy zgrupowania prac, a nie na pięć) doprowadziła również do konkluzji o wyraźnym trendzie w kierunku polaryzacji rynku pracy, choć zróżnicowanym między krajami (Goos, Manning, Salomons 2014).

Metodologię Wrighta i Dwyera zastosowano ostatnio dla danych z bardzo wielu krajów europejskich i pozaeuropejskich oraz dłuższych okresów (Eurofund 2015). Wnioski z analiz dla lat 2007/8–2010 były takie, że w niektórych krajach nastąpił jakościowy wzrost miejsc pracy (Rosja), w innych wyraźna polaryzacja (UE i USA), a w pozostałych sytuacja była mieszana (Japonia). Wśród przyczyn tych trendów umieszczano nie tylko postęp technologiczny i globalizację, ale również destandaryzację stosunku zatrudnienia, czyli wzrost udziału zatrudnienia odbiegającego od modelu kodeksowego pełnego etatu na czas nieokreślony. Taki trend dla świata rozwiniętego i prac najgorszej jakości został potwierdzony w jednym z raportów Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO 2015).

[13] W latach 90. XX w. zwiększający się udział prac wymagających wyższych kwalifikacji wyjaśniano wpływem postępu technologicznego na strukturę zatrudnienia (*skill-biased technological/technical change* – SBTC), krytyczny przegląd, zob. Card, DiNardo 2002, a w kontekście polaryzacji Goos, Manning 2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Wpływ prekaryjnych prac na emocje i zdrowie psychiczne

Standing podkreślał związek między prekaryjnością a stanem umysłu i emocjami oraz zdrowiem psychicznym. Czy badania potwierdzają tę hipotezę? Stwierdzono zależność między prekaryjnością (niepewnością) pracy a zdrowiem psychicznym. W trzech takich badaniach przeprowadzonych na dużych próbach w Australii, Wielkiej Brytanii i w Holandii dowiedziono, że osoby pracujące w niepewnych warunkach (ogólniej – prace niskiej jakości w kilku wymiarach) są tak samo narażone na zaburzenia psychiczne jak osoby bezrobotne i nieaktywne zawodowo osoby niepełnosprawne (Butterworth i in. 2011; Butterworth i in. 2013; Have, Dorsselaer, Graaf 2015).

Opublikowany w 2005 r. przegląd 27 badań potwierdzał ujemny związek między tymczasową pracą a zdrowiem psychicznym, choć z wątpliwościami co do kierunku przyczynowości (Virtanen i in. 2005). Kolejny przegląd z 2015 r. wskazywał na to, że niepewność pracy ma porównywalne do braku pracy skutki negatywne dla dobrostanu i zdrowia psychicznego (Kim, von dem Knesebeck 2015). Niektóre z badań nawiązujących do wątpliwości dotyczących kierunku przyczynowości i oparte na danych z długiego okresu wskazywały, że to raczej problemy ze zdrowiem psychicznym powodują tymczasowość zatrudnienia (dane panelowe z lat 1991–2008 dla Wielkiej Brytanii, zob. Dawson i in. 2015). Ważna była również konstatacja, że poczucie niepewności pracy wpływa negatywnie na zdrowie mających tymczasową, ale i stałą pracę (Virtanen, Janlert, Hammarström 2011). Stwierdzano też różnice w zależności od płci i wsparcia rodziny w przypadku młodych pracowników, m.in. negatywny wpływ niepewnego zatrudnienia na zdrowie mężczyzn bez wsparcia rodziny i – co ciekawe – wpływ dodatni na zdrowie kobiet, które miały wsparcie rodziny (Carrieri i in. 2014). Pod względem konceptualnym badania te wciąż się rozwijają. Rozbudowana teoria łącząca prekaryjne zatrudnienie ze zdrowiem została zaproponowana niedawno – prekaryjne zatrudnienie jako społeczna determinanta zdrowia (Benach i in. 2014)

Standing podkreślał, jak bardzo niezgodne z rzeczywistością mogą być wyobrażenia o jednoznacznie dobrych skutkach podejmowania wszelkiej pracy. Teza ta znajduje potwierdzenie w wielu badaniach nad związkami między jakością i niepewnością pracy a dobrostanem i zdrowiem psychicznym.

Polityczne znaczenie prekariatu

W pojęciu prekariatu upatrywano dużego potencjału politycznego. Z jednej strony podkreślano, że prekaryjność nie jest jakimś zrządzeniem losu, nieuniknionym skutkiem bezosobowych procesów rozwoju (ang. *politics of precarity*; zob.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Lee, Kofman 2012), z drugiej – wiązano prekariat z masowymi protestami i ruchami społecznymi ostatnich dziesięciu lat (Casas-Cortés 2014; Schram 2013). Związki między prekaryjnymi warunkami pracy i życia a postawami, poglądami i zachowaniami politycznymi wydają się jednak mało rozpoznane w badaniach empirycznych. W badaniach nad preferencjami politycznymi ludzi młodych w Grecji, w warunkach dużej skali prekaryzacji, stwierdzono, że 14% popierało skrajną prawicę, a 27% skrajną lewicę (Gouglas 2013). Wyniki te można interpretować jako wstępne potwierdzenie skłonności młodego prekariatu do popierania sił radykalnych, groźnych dla zastanego porządku. Do myślenia dają również badania, które dowodzą, że sprekaryzowane młode pokolenie staje się w swych postawach mniej obywatelskie (Kiersztyn 2014a). Wyłania się stąd obraz radykalizacji części prekariatu, która – przy apatii pozostałych jednostek i grup – może mieć skutki polityczne.

W ostatnich latach przybywa badań empirycznych w tym obszarze. Wyniki analizy danych z Niemiec potwierdziły, że pracujący w atypowych warunkach bardziej niż standardowi pracownicy popierali niewielkie partie lewicowe (Die Linke, Zieloni), czyli, jak można się domyślać, bardziej radykalne niż SPD (Marx, Picot 2013). Pod pewnymi względami różnili się oni też od bezrobotnych – głównie większym poziomem uczestnictwa w wyborach. Podważało to nieco teorię, która różnice w preferencjach i zachowaniach politycznych wyjaśniała pozycją wobec rynku pracy (teoria insider-outsider). Kolejne analizy danych, tym razem dla 15 państw UE, potwierdziły, że pracownicy tymczasowi popierają partie o profilu nowej lewicy. Są one za większą redystrybucją i jednocześnie wyrażają bardziej przyjazne podejście dla pracujących w niestandardowych warunkach (Marx 2014). Kolejny krok w tych badaniach uczyniono, łącząc kilka teorii wyjaśniających relacje między gorszą pozycją na rynku pracy (ang. *disadvantage workers*) a zachowaniami politycznymi (Emmenegger, Marx, Schraff 2015).

Przeciwdziałanie prekaryzacji rynku pracy

Standing proponuje pakiet niekiedy bardzo radykalnych reform (w tym bezwarunkowy dochód podstawowy), aby sprostać wyzwaniom, jakie wiążą się – według niego – z powiększającym się prekariatem. W głównym nurcie dominuje jednak przekonanie o słuszności strategii *flexicurity* (np. Kryńska 2009; Colin, Palier 2015), uzupełnionej polityką aktywnej integracji skierowaną do osób na marginesie rynku pracy (KE 2007). Oznacza ona przeprowadzanie reform zmniejszających uprawnienia i ochronę osób zatrudnionych przy zwiększaniu zakresu i in-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

tensywności aktywnych programów rynku pracy, które mają na celu wspomaganie i przyspieszanie powrotu do pracy.

W ramach uelastyczniania proponuje się ograniczanie ochrony zatrudnienia i zrównywanie pod tym względem różnego rodzaju stosunków zatrudnienia. Wyrazem tego podejścia jest koncepcja jednolitej umowy o pracę. Uprawnienia pracownicze wzrastałyby wraz z długością stażu u danego pracodawcy. Pierwotnie propozycje takich reform zgłaszano we Francji, następnie w Hiszpanii i we Włoszech (Casale, Perulli 2014), a także w Polsce (Arak, Lewandowski, Żakowiecki 2014; Godlewska-Bujok 2015).

Uzupełnieniem *flexicurity* jest system bodźców pozytywnych (dodatki aktywizacyjne, ograniczanie stopy wycofywania świadczeń, ulgi podatkowe) i negatywnych (sankcje socjalne) dla osób korzystających z różnych świadczeń, aby skłaniać je do podejmowania pracy. Nie musi to oznaczać standardowego stosunku zatrudnienia, ale różne mniej lub bardziej tymczasowe zajęcia, nawet niekoniecznie o charakterze pracy, np. obowiązkowe zajęcia reintegracyjne jako warunek otrzymania zasiłku[14].

Zmniejszona pewność utrzymania zatrudnienia ma być zrekompensowana zwiększoną pewnością, że w razie jego utraty szybko będzie można znaleźć nowe o podobnej jakości. Podjęto już próby opracowania koncepcji ewaluacji podejścia tego rodzaju (zob. Green 2011; Berglund, Furåker, Vulkan 2014).

Strategia *flexicurity* i aktywnej integracji uzupełnia szersze podejście polegające na znoszeniu barier dla przedsiębiorczości (Colin, Palier 2015; Jessop 1993). Krytyka tej strategii przeciwstawia jej m.in. podejście nastawione na jakość zatrudnienia (Keune, Serrano 2014; Skóra 2011)[15] i aktywną politykę społeczną, która ma być odmienna od „prymitywnego *workfare state*" czy „amerykańskiej koncepcji *workfare*"[16], tj. szybkiego wypychania na rynek pracy głównie za pomocą stosowania sankcji socjalnych.

[14] Powiązanie między prekaryzacją pracy a polityką społeczną zob. Vosko 2000, rozdział 7. Ważna w tym kontekście jest też teza Karla Polanyiego (2010), z której wynikało, że reforma pomocy społecznej w Wielkiej Brytanii w 1834 r. była jedną z podstaw utowarowienia pracy. Zrywała ona z subsydiowaniem niskich płac (model parafii Speenhamland) i czyniła warunkiem pomocy ciężką pracę w domu pracy za zasiłki niższe niż najniższe nawet płace.

[15] O regulacji rynku pracy jako instrumencie podnoszenia jakości zatrudnienia, zob. Lee, McCann 2011.

[16] Odróżnienie aktywnej polityki społecznej od „prymitywnego *workfare state*", zob. Miżejewski 2006, aktywnej integracji od mobilizacji do pracy w wydaniu „amerykańskiej koncepcji *workfare*", zob. Rymsza, Karwacki 2015, s. 103–105.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Prekariat w polskim kontekście

Skokowy wzrost poczucia niepewności pracy i dochodu musiał pojawić się w Polsce po 1989 r. ze względu na szybko rosnące bezrobocie i ubóstwo, które osiągnęły masowy charakter już w pierwszej połowie lat 90. XX w. Po kilkuletniej poprawie kolejna fala bezrobocia i ubóstwa zalała Polskę na początku XXI w., co wraz z innymi czynnikami i warunkami spowodowało masową emigrację. W drugiej połowie pierwszej dekady XXI w. sytuacja poprawia się, co potwierdzają analizy, w których świadomie próbowano mierzyć i porównywać zjawisko prekaryzacji w Polsce za pomocą złożonego indeksu[17]. Po jego obliczeniu dla europejskich krajów OECD dla lat 2003–2014 wyprowadzono wniosek, że prekaryzacja miejsc pracy w Polsce w tych latach najbardziej się zmniejszyła, choć nadal jest powyżej średniej europejskiej (Arak, Lewicki 2015, s. 45).

W Polsce już w latach 90. XX w. podejmowano temat **segmentacji rynku pracy** (Kryńska 1996[18]), ale szczególnie dużo uwagi skupiono na postrzeganych raczej pozytywnie tzw. elastycznych formach zatrudnienia (w szczególności Machol-Zajda 2001; zob. też Kryńska 2003). Bardziej krytyczne podejście do zagadnienia pojawiło się nieco później, chociaż już wcześniej zdawano sobie sprawę z powiązań między elastycznymi formami a negatywnymi zjawiskami na rynku pracy (np. Kryńska 2001, s. 113–116). W krytycznym nurcie analizie poddawano **deregulację** (Frieske 2003; na okładce znamienny ogromny znak zapytania), a także **zestawiano ze sobą elastyczność zatrudnienia i bezpieczeństwo socjalne** (Rymsza 2005; tym razem znak zapytania w tytule). Prawniczo-socjologiczne ujęcie zagadnienia koncentrowało się na **nietypowych formach zatrudnienia** (Bąk 2009), w tym na instytucji pracy tymczasowej z rozpoznaniem zagrożeń z nią związanych (Spytek-Bandurska, Szylko-Skoczny 2009). Skutki społeczne i ekonomiczne elastycznych form zatrudnienia były też badane empirycznie (np. Sochańska-Kawiecka i in. 2013a).

Temat **prac niskiej jakości** był podejmowany w Polsce rzadziej i pojawia się w literaturze naukowej później niż zagadnienia bezrobocia i elastyczności rynku pracy. Początkowo jeszcze z wyrażeniami angielskimi: *junk job* (w dosłownym tłumaczeniu: „praca śmieciowa") i *working poor* („pracujący biedni"), w kontekście analizy nisko kwalifikowanej i nisko płatnej pracy w usługach (Kozek, Kubisa,

[17] Zawierał on potraktowane równoważnie: wskaźnik zatrudnienia, wskaźnik sztywności rynku pracy, odsetek pracujących na umowach tymczasowych, przeciętną liczbę godzin przepracowanych przez pracowników w roku, udział płacy minimalnej w średniej, nierówności społeczne mierzone współczynnikiem Giniego, uzwiązkowienie i poziom bezrobocia.

[18] W ramach tej problematyki wyróżnia się różne podziały rynku pracy, nie tylko ten o charakterze dualizacji czy polaryzacji (bardziej kompatybilny z koncepcją Standinga). W ostatnich latach podejmowano też interesujące analizy empiryczne segmentacji rynku pracy w Polsce (Sochańska-Kawiecka i in. 2013b).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ostrowski 2005). Kolejne słowo angielskie bezpośrednio zastosowane w tytule polskiego artykułu to *underemployment*, przetłumaczone jako „niedostateczne" lub „nieadekwatne zatrudnienie" (Kiersztyn 2007). Badanie to dotyczyło młodzieży, która okazała się bardziej zagrożona tego typu zjawiskiem, a autorka przestrzegała przed dalszym rozwojem w tym kierunku. Następnie badania koncentrują się na **ubóstwie pracujących** (Kuźmicz 2011)[19], **pracach na czas określony** (Bednarski, Frieske 2012[20]) i na **niepewności zatrudnienia**, w tym wśród młodzieży (Kiersztyn 2014b; 2015). Wskaźniki ubóstwa pracowników (*in-work poverty*) w Polsce są wysokie na tle innych krajów, a udział prac na czas określony bardzo dynamicznie zwiększał się w poprzedniej dekadzie (EC 2012).

W dwóch międzynarodowych badaniach jakości zatrudnienia Polska miała jedne z najgorszych wyników (Leschke, Watt, Finn 2012; OECD 2014), choć w pierwszym pozycja Polski pomiędzy latami 2005 i 2010 poprawiła się na tyle, że kilka krajów było w gorszej sytuacji. Przy porównaniu lat 2011 i 2014 według metodologii badania przemian jakościowych na rynku pracy w Polsce zanotowano jeden z najwyższych przyrostów miejsc pracy netto, przy wzroście jakościowym. W segmentach prac niskiej jakości miejsc pracy ubyło, a przybyło ich w pozostałych, w tym najwięcej w kategorii najlepszej jakości (Eurofund 2015, s. 15). Po podziale miejsc pracy na stałe i tymczasowe wzór był zbliżony jeżeli chodzi o prace najwyższej jakości, największa różnica wystąpiła dla tych najgorszej jakości (ubyło prac stałych, ale przybyło prac tymczasowych, Eurofund 2015, s. 29).

Kiedy w Polsce pojawiło się określenie **umowy śmieciowe** i zaczęło być powszechnie stosowane, nastąpiło domknięcie dyskursu wokół niestandardowych form zatrudnienia. Jedna strona (pracodawcy) przedstawiała je jako coś korzystnego (pozytywnie brzmiąca elastyczność), a druga (związki zawodowe) przeciwnie (bardzo negatywna śmieciowość) (analiza tego dyskursu, zob. Palęcka 2015).

Polityczne znaczenie prekariatu zostało już w Polsce rozpoznane praktycznie. Jedna z nowych partii politycznych (Razem) bezpośrednio deklaruje, że chce reprezentować interesy prekariuszy (Baran 2015; Moll 2015). Stowarzyszenie Polska Społeczna, identyfikujące się z ruchem społecznym, zorganizowało Kongres Prekariatu (28 marca 2015)[21]. Ogólnopolski Związek Zawodowy Inicjatywa Pracownicza zorganizował kampanię My Prekariat, z takimi wydarzeniami, jak Dni Akcji Prekarnej, Dzień Prekariatu (23 maja)[22].

[19] O możliwych związkach między prekarnością a ubóstwem, zob. Giełda 2014.

[20] Jeden z rozdziałów miał w tytule słowo „prekariat", a sprawozdanie z wyników badań w periodyku naukowym „Polityka Społeczna" nosiło tytuł *Prekariat?* (IPiSS 2012).

[21] Materiały wideo i kilkadziesiąt postulatów dostępne są na stronie: http://polskaspoleczna.pl/wideo-i-postulaty-z-kongresu-prekariatu [dostęp: 20.02.2016].

[22] Strona kampanii: https://myprekariat.wordpress.com [dostęp: 20.02.2016].

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

* * *

Warto się zastanowić, czy pojęcia prekarności i prekaryjności w ujęciu **Butler** nie powinny być włączone do teorii polityki społecznej i rozwijane jako jej najgłębsze, filozoficzne uzasadnienie. W tym kontekście prekariat zyskuje uogólniony sens jako ta zbiorowość, która jest mniej chroniona w sensie obiektywnym i subiektywnym. Ma to związek z działaniami i zaniechaniami władz publicznych, a także nierównościami społeczno-ekonomicznymi w społeczeństwie i pomiędzy społeczeństwami.

Co pojęcie prekariatu w ujęciu **Standinga** wniosło do już ukształtowanych lub kształtujących się nurtów badań nad strukturą społeczną, segmentacją i dualizacją (polaryzacją) rynku pracy, niepewnością pracy czy jakością zatrudnienia? Po pierwsze, wzmocniło uzasadnienie tych badań, choć rozwijały się one niezależnie od koncepcji prekariatu. Po drugie, wniosło wiele nowych hipotez i tym samym potencjalnych obszarów badawczych, w szczególności hipotezę o politycznym znaczeniu prekariatu. Po trzecie, sam Standing i inni próbują pobudzać wspólną tożsamość różnych zbiorowości i mobilizować je do samoorganizacji i aktywności społeczno-politycznej. W paradygmacie krytycznych nauk społecznych otwiera to przestrzeń dla badań przez działanie. Po czwarte, koncepcja Standinga inspiruje do dyskusji nad możliwym wpływem polityki społecznej na stwierdzone trendy o charakterze prekaryzacyjnym i uniwersalnymi receptami, które miałyby łączyć elastyczność z bezpieczeństwem.

Literatura wykorzystana

Adermon A., Gustavsson M. (2015), *Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Evidence from Sweden, 1975–2005,* „Scandinavian Journal of Economics", vol. 117, nr 3.

Arak P., Lewandowski P., Żakowiecki P. (2014), *Fikcja zatrudniania w Polsce – Propozycje wyjścia z impasu*, IBS Policy Paper 01.

Arak P., Lewicki G. (2015), *Polski prekariat*, „Pressje", teka 40–41.

Baran J. (2015), *Baran: Jesteśmy partią prekariatu*, wywiad portalu Jagielloński24 z Jakubem Baranem, członkiem Zarządu Krajowego Partii Razem, http://jagiellonski24.pl/2015/06/08/baran-jestesmy-partia-prekariatu [dostęp: 12.02.2016].

Barbier J.-C. (2005), *La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison international*, „Revue française de sociologie", vol. 46, nr 2.

Bauman Z. (2006), *Płynna nowoczesność*, tłum. T. Kunz, Kraków, Wydawnictwo Literackie.

Bąk E. (2009), *Nietypowe formy zatrudnienia na rynku pracy*, Warszawa, C.H. Beck.

Bednarski M., Frieske K.W. (2012), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, Warszawa, IPiSS.

Benach J., Vives A., Amable H., Vanroelen C., Tarafa G., Muntaner C. (2014), *Precarious Employment: Understanding an Emerging Social Determinant of Health*, „Annual Review of Public Health", nr 35.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Berglund T., Furåker B., Vulkan P. (2014), *Is Job Insecurity Compensated for by Employment and Income Security?*, „Economic and Industrial Democracy", vol. 35, nr. 1.

Butler J. (2009), *Frames of War: When Is Life Grievable?*, London, New York, Verso.

Butterworth P. i in. (2011), *The Psychosocial Quality of Work Determines Whether Employment Has Benefits for Mental Health: Results from a Longitudinal National Household Panel Survey*, „Occupational and Environmental Medicine", vol. 68, nr 11.

Butterworth P. i in. (2013), *Common Mental Disorders, Unemployment and Psychosocial Job Quality: Is a Poor Job Better than No Job at All?*, „Psychological Medicine", vol. 43, nr 8.

Card D., DiNardo J.E. (2002), *Skill-Biased Technological Change and Rising Wage Inequality Some Problems and Puzzles*, „Journal of Labor Economics", vol. 20, nr 4.

Carrieri V., Di Novi C., Jacobs R., Robone S. (2014), *Insecure, Sick And Unhappy? Well-Being Consequences of Temporary Employment Contracts*, w: S.W. Polachek, K. Tatsiramos (red.), *Factors Affecting Worker Well-Being: The Impact of Change in the Labor Market*, „Research in Labor Economics", vol. 40.

Casale G., Perulli A. (2014), *Towards the Single Employment Contract*, Oxford, Hart Publishing.

Casas-Cortés M. (2014), *A Genealogy of Precarity: A Toolbox for Rearticulating Fragmented Social Realities in and out of the Workplace*, „Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society", vol. 26, nr 2.

Cazes S., Hijzen A., Saint-Martin A. (2015), *Measuring and Assessing Job Quality: The OECD Job Quality Framework*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, vol. 174, OECD Publishing, Paris.

Colin N., Palier B. (2015), *The Next Safety Net: Social Policy for a Digital Age*, „Foreign Affairs", lipiec/sierpień.

Connelly C.E., Gallagher D.G. (2004), *Emerging Trends in Contingent Work Research*, „Journal of Management", vol. 30, nr 6.

Copeland C. (2012), *Employee Tenure Trends, 1983–2012*, „Employee Benefit Research Institute Notes", vol. 33, nr 12.

Dawson C., Veliziotis M., Pacheco G., Webber D. (2015), *Is Temporary Employment a Cause or Consequence of Poor Mental Health? A Panel Data Analysis*, „Social Science & Medicine", vol. 134.

Domański H. (2002), *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

Domański H. i in. (2012), *Metodologia badań nad stratyfikacją społeczną*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

EAPN (2014), *Jakość pracy i zatrudnienia. Przewodnik EAPN*, Bruksela, European Anti-Poverty Network.

EC (2012), *Employment and Social Developments in Europe 2011*, European Commission, European Union.

Emmenegger P., Marx P., Schraff D. (2015), *Labour Market Disadvantage, Political Orientations and Voting: How Adverse Labour Market Experiences Translate into Electoral Behavior*, „Socio-Economic Review", vol. 13, nr 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Eurofund (2015), *Upgrading or Polarisation? Long-term and Global Shifts in the Employment Structure: European Jobs Monitor 2015*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Frieske K.W. (red.) (2003), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, Warszawa, IPiSS.

Giełda M. (2014), *Prekarność a ubóstwo*, w: J. Blicharz, L. Klat-Wertelecka, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Ubóstwo w Polsce*, Wrocław, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Godlewska-Bujok B. (2015), *O co chodzi w jednolitej umowie o pracę?* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne", nr 6.

Goos M., Manning A. (2007), *Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain*, "The Review of Economics and Statistics", vol. 89, nr 1.

Goos M., Manning A., Salomons A. (2014), *Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring*, „American Economic Review", vol. 104, nr 8.

Gordon D. (2002), *Measuring Poverty and Social Exclusion in Britain*, „The Dynamics of Poverty: Social Omnibus Or Underclass Wagon?", Conference Central European University, Budapest, May 24–25.

Gouglas A. (2013), *The Young Precariat in Greece: What happened to "generation 700 Euros"?*, „European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans", vol. 5, nr 1 (8).

Green D. (2011), *Unpacking the Misery Multiplier: How Employability Modifies the Impact Unemployment and Job Insecurity on Life Satisfaction and Mental Health*, „Journal of Health Economics", vol. 30, nr 2.

Have M. ten, Dorsselaer S. van, Graaf R. de (2015), *The Association Between Type and Number of Adverse Working Conditions and Mental Health During a Time of Economic Crisis (2010–2012)*, „Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology", vol. 50, nr 6.

Hodson R. (red.) (2000), *Marginal Employment*, Stamford, CT, JAI Press.

Hollister M.N., Smith K.E. (2013), *Unmasking the Conflicting Trends in Job Tenure by Gender in the United States, 1983–2008*, „American Sociological Review", vol. 79, nr 1.

ILO (2015), *World Employment and Social Outlook 2015: The Changing Nature of Jobs*, Geneva, International Labour Office.

IPiSS (2012), *Prekariat?*, „Polityka Społeczna", nr 9 (numer tematyczny).

Jarecki W. (2014), *Prekarianizm w Polsce – skala zjawiska, skutki i perspektywy*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym", vol. 17, nr 3.

Jessop B. (1993), *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy*, „Studies in Political Economy", vol. 40.

KE (2007), *Komunikat Komisji Europejskiej – Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej: dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy*, COM/2007/0620 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0620&from=PL [dostęp: 18.02.2016].

Keune M., Serrano A. (2014), *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches: Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*, New York, Routledge.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Kiersztyn A. (2007), *Underemployment: nowe zjawisko czy nowy termin?*, „Polityka Społeczna", nr 10.

Kiersztyn A. (2014a), *Prekariat i postawy obywatelskie Polaków*, „Polityka Społeczna", nr 4.

Kiersztyn A. (2014b), *Niepewność zatrudnienia. Kto jej doświadcza? Czy to stan chwilowy?*, Warszawa, Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych, IFiS PAN.

Kiersztyn A. (2015), *Niepewne uczestnictwo – młodzi na polskim rynku pracy w latach 2008–2013*, Warszawa, Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.

Kim T. J., von dem Knesebeck O. (2015), *Is an Insecure Job Better for Health than Having No Job at All? A Systematic Review of Studies Investigating the Health-Related Risks of Both Job Insecurity and Unemployment*, „BMC Public Health", vol. 15.

Knight A. (2014), *Disability as Vulnerability: Redistributing Precariousness in Democratic Ways*, „The Journal of Politics", vol. 76, nr 1.

Kozek W., Kubisa J., Ostrowski P. (2005), *Bliżej junk job niż working poor. Nisko kwalifikowana nisko płatna praca w usługach w Polsce*, „Polityka Społeczna", nr 10.

Kryńska E. (1996), *Segmentacja rynku pracy. Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna*, Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Kryńska E. (2001), *Dylematy polskiego rynku pracy*, Warszawa, IPiSS.

Kryńska E. (red.) (2003), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, Warszawa, IPiSS.

Kryńska E. (red.) (2009), *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy.

Kuźmicz E. (2011), *Bieda pracujących, czyli working poor po polsku*, w: M. Popow i in. (red.), *Oblicza biedy we współczesnej Polsce*, Gdańsk, Doktoranckie Koło Naukowe „Na Styku".

Lee C.K., Kofman Y. (2012), *The Politics of Precarity: Views Beyond the United States*, „Work and Occupations", vol. 39, nr 4.

Lee S.-H., McCann D.M. (2011), *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Lehtonen T.-K., Liukko J. (2015), *Producing Solidarity, Inequality and Exclusion Through Insurance*, „Res Publica", vol. 21, nr 2.

Leschke J., Watt A. (2014), *Challenges in Constructing a Multi-dimensional European Job Quality Index*, „Social Indicators Research", vol. 118, nr 1.

Leschke J., Watt A., Finn M. (2012), *Job quality in the crisis – an update of the Job Quality Index (JQI)*, Working Paper 07, Brussels, European Union Trade Institute.

Machol-Zajda L. (red.) (2001), *Elastyczne formy zatrudnienia sposobem na efektywność firm*, Warszawa, IPiSS.

MacIntyre A. (1999), *Dependent Rational Animals: Why Human Beings Need the Virtues*, Chicago, Open Court.

Marx P. (2014), *Labour Market Risks and Political Preferences: The Case of Temporary Employment*, „European Journal of Political Research", vol. 53, nr 1.

Marx P., Picot G. (2013), *The Party Preferences of Atypical Workers in Germany*, „Journal of European Social Policy", vol. 23, nr 2.

Miżejewski C. (2006), *Partnerstwo publiczno-społeczne w polityce społecznej Polski*, „Problemy Polityki Społecznej", nr 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Moll Ł. (2015), *Prekariat Razem, czyli jak my to robimy?*, „Praktyka Teoretyczna", http://www.praktykateoretyczna.pl/lukasz-moll-prekariat-razem-czyli-jak-my-to-robimy [dostęp: 22.02.2016].

OECD (2014), *OECD Employment Outlook*, Paris, OECD.

Olsthoorn M. (2014), *Measuring Precarious Employment: A Proposal for Two Indicators of Precarious Employment Based on Set-Theory and Tested with Dutch Labor Market-Data*, „Social Indicators Research", vol. 119, nr 1.

Osterman P. (1975), *An Empirical Study of Labor Market Segmentation*, „Industrial and Labor Relations Review", vol. 28, nr 4.

Palęcka A. (2015), *Niestabilne zatrudnienie jako problem społeczny w Polsce*, „Humanizacja Pracy", nr 1 (279).

Piore M.J. (1972), *Notes for a theory of labor market stratification*, Department of Economics, Working Paper, Cambridge, MIT.

Polanyi K. (2010) [1944], *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, tłum. M. Zawadzka, Warszawa, PWN.

Retowski S. (2012), *Bezrobocie i odpowiedzialność*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Rymsza M. (red.) (2005), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

Rymsza M., Karwacki A. (2015), *Aktywna polityka społeczna jako innowacyjne poszukiwanie „złotego środka" – na kanwie polskich doświadczeń w obszarze aktywizacji*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Warszawa, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. J. Korczaka.

Savage M. i in. (2013), *A New Model of Social Class? Findings from the BBC's Great British Class Survey Experiment*, „Sociology", vol. 47, nr 2.

Schram S.F. (2013), *Occupy Precarity*, „Theory & Event", vol. 16, nr 1.

Sills D.L. (red.) (1968), *International Encyclopedia of Social Sciences*, tom 5, The Macmillan Company & The Free Press.

Simpson I.H., Simpson R.L. (1983), *Peripheral Workers*, Research in the sociology of work, vol. 2, Greenwich, Conn, JAI Press.

Skóra M. (2011), *Strategia flexicurity a powstanie kategorii prekariatu*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Nauki Społeczne", t. 4, nr 213.

Sochańska-Kawiecka M. i in. (2013a), *Elastyczne formy zatrudnienia – skutki społeczne i ekonomiczne. Raport końcowy*, Wrocław, Dolnośląskie Obserwatorium Rynku Pracy.

Sochańska-Kawiecka M. i in. (2013b), *Segmentacja rynku pracy a odmienny kapitał społeczny, kulturowy i ekonomiczny mieszkańców Dolnego Śląska. Raport końcowy*, Wrocław, Dolnośląskie Obserwatorium Rynku Pracy.

Sowa J. (2010), *Prekariat – globalny proletariat w epoce pracy niematerialnej*, w: J. Sokołowska (red.), *Robotnicy opuszczają miejsca pracy*, Łódź, Muzeum Sztuki.

Spytek-Bandurska G., Szylko-Skoczny M. (2009), *Praca tymczasowa – szanse i zagrożenia*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Standing G. (2014), *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, tłum. K. Czarnecki, P. Kaczmarski, M. Karolak, tłum. P. Juskowiak, P. Kaczmarski, M. Szlinder, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Standing G. (2015), *Karta Prekariatu*, tłum. P. Juskowiak, P. Kaczmarski, H. Szlinder, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
Sullivan T. (1978), *Marginal Workers, Marginal Jobs: The Underutilization of American Workers*, Austin, University of Texas Press.
Supińska J. (2014), *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
Szarfenberg R. (2014), *Rosnąca rola warunkowości w pomocy społecznej a dochód powszechny*, „Praktyka Teoretyczna", nr 2 (12).
Szubert W. (1987), *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa, PWN.
Szumlicz T. (2005), *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz, Warszawa, Branta.
Tyrowicz J. (2015), *Prekariat nie istnieje*, wywiad przeprowadzony przez Łukasza Pawłowskiego, „Kultura Liberalna" nr 338 (26), 30 czerwca.
Urbański J. (2014), *Prekariat i nowa walka klas*, Warszawa, Książka i Praca.
Van Aerden K., Moors G., Levecque K., Vanroelen C. (2014), *Measuring Employment Arrangements in the European Labour Force: A Typological Approach*, „Social Indicators Research", vol. 116, nr 3.
Virtanen M., Kivimäki M., Joensuu M., Virtanen P., Elovainio M., Vahtera J. (2005), *Temporary Employment and Health: A Review*, „International Journal of Epidemiology", vol. 34, nr 3.
Virtanen P., Janlert U., Hammarström A. (2011), *Exposure to Temporary Employment and Job Insecurity: A Longitudinal Study of the Health Effects*, „Occupational and Environmental Medicine", vol. 68, nr 8.
Vosko L.F. (2000), *Temporary Work: The Gendered Rise of a Precarious Employment Relationship*, Toronto, University of Toronto Press.
Vosko L.F. (red.) (2005), *Precarious Employment: Towards an Improved Understanding of Labour Market Insecurity*, w: L.F. Vosko (red.), *Precarious Employment: Understanding Labour Market Insecurity in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
Warciński M. (2013), *Służebności gruntowe według kodeksu cywilnego*, Warszawa, Wolters Kluwer.
Williams C.C., Windebank J. (1998), *Informal Employment in the Advanced Economies: Implications for Work and Welfare*, London, Routledge.
Wright E.O., Dwyer R.E. (2003), *The Patterns of Job Expansions in the USA: The Patterns of Job Expansions in the USA*, „Socio-Economic Review", vol. 1, nr 3.

Słowa kluczowe: prekariat, prekarność, prekaryjność, pracujący biedni

Artykuły powiązane:
Aktywizacja i pojęcia pokrewne; Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne; Poziom życia, jakość życia; Sankcje socjalne; Spójność społeczna; Komodyfikacja i pojęcia pokrewne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Dorota Szelewa
School of Social Policy, Social Work and Social Justice
University College Dublin

Spójność społeczna*

Pojęcie spójności społecznej

Pojęcie spójności społecznej (ang. *social cohesion*) najogólniej wiązane jest z identyfikowanym – zarówno w badaniach nad procesami społecznymi, jak i w praktyce polityki społecznej – napięciem pomiędzy rozwojem gospodarczym a nierównościami społecznymi (COE 2004). Pojęcie bardziej pojemne pojawiło się w pracach Émile'a Durkheima, który rozwinął koncepcję solidarności organicznej. Wskazywał on na powiązania pomiędzy odgrywaniem przez członków społeczeństwa ról, które wzajemnie się uzupełniając, podnoszą produktywność, a jednocześnie – jakość życia. Odpowiednio urządzone społeczeństwo powiązane jest więzami solidarności, a role poszczególnych jego członków są względem siebie komplementarne. Oprócz solidarności, pojęcie spójności społecznej wiązane jest również z kapitałem społecznym, nierównościami społecznymi (dochodowymi i majątkowymi), spójnością gospodarczą i terytorialną, integracją i mobilnością społeczną, wykluczeniem (ang. *exclusion*) i inkluzją (ang. *inclusion*) społeczną. Spójność społeczna – jako pojęcie – jest jednocześnie przedmiotem badań naukowych, jak i koncepcją służącą wyznaczeniu celów w praktyce działania polityki społecznej. W tym sensie, ponieważ społeczeństwo idealnie spójne nie istnieje, spójność społeczna może być traktowana jako koncepcja utopijna (COE 2004).

Polityka społeczna wpisuje się w dyskusję o spójności, która może być celem działań podejmowanych w ramach polityki społecznej, a pomiar spójności może świadczyć o efektywności polityki społecznej. Najszerzej pojęcie spójności społecznej definiuje się w dwóch kontekstach: 1) nierówności społecznych/inkluzji i wykluczenia społecznego oraz 2) przez skupienie się na kapitale społecznym (Jenson 2010, za: Berger-Schmitt 2002).

Poniżej krótko omówiono te dwie grupy definicji. Tekst kończy przedstawienie przykładowych wskaźników spójności społecznej oraz głosów krytycznych wobec koncepcji spójności społecznej.

* Praca współfinansowana z grantu nr **2012/04/S/HS5/00440** ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Spójność społeczna w kontekście nierówności i inkluzji/wykluczenia społecznego

Kiedy mowa o definicjach skupiających się na problemach nierówności społecznych i wykluczenia czy też integracji społecznej, to wyróżnić można zasadniczo perspektywę praw człowieka (Rada Europy) lub rozwoju gospodarczego i regionalnego (Unia Europejska, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD).

Podejście Rady Europy definiuje spójność społeczną jako „**zdolność** (ang. *capacity*) **społeczeństwa do zapewnienia dobrobytu** (ang. *welfare*) **wszystkim jego członkom przez minimalizowanie różnic (społecznych) i unikanie polaryzacji**" (COE 2004). Ważnym filarem podejścia Rady Europy jest perspektywa praw człowieka – zgodnie z koncepcją Rady Europy spójność społeczna oznacza bowiem równy dostęp wszystkich członków danej wspólnoty do fundamentalnych praw ekonomicznych i społecznych (COE 2001). Spójne społeczeństwo, według Rady Europy, składa się z wolnych obywateli, którzy realizują wspólne cele metodami demokratycznymi. Podejście Rady Europy jest jedną z najszerszych definicji spójności społecznej zaproponowanych przez instytucję o charakterze międzynarodowym. Wspierając zasadnicze cele wyznaczone przez tę strukturę, definicja spójności społecznej obejmuje szeroki wachlarz praw i wolności człowieka, w tym spójność polityczną i demokratyczną, zastosowanie zasady państwa prawa, wolność od przestępczości i korupcji czy pozytywne nastawienie do różnorodności kulturowej (Kosiel 2012, za: Sharon Jeannotte 2000). Ustanowienie w strukturach Rady Europy wyspecjalizowanego ciała, którym jest Europejski Komitet Spójności Społecznej, oznaczało również instytucjonalizację i przypisanie priorytetowej roli spójności społecznej jako jednemu z najważniejszych celów Rady Europy.

OECD byłą jedną z tych organizacji, które w największym stopniu przyczyniły się do zakorzenienia koncepcji spójności społecznej. Początkowo OECD posługiwała się częściej pojęciem „stabilności społecznej" (Jenson 2010). W dokumencie z 1996 r. pt. *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda* wskazano na niedorozwój polityki społecznej jako na jeden z głównych hamulców wzrostu. W tym samym dokumencie pojawiła się również rekomendacja, aby nowym kierunkiem w rozwoju państwa opiekuńczego były inwestycje społeczne. Obecnie OECD definiuje spójność społeczną bezpośrednio i dość szeroko – spójne społeczeństwo to takie, które „**ukierunkowane jest ku osiągnięciu dobrostanu** (ang. *well-being*) **przez wszystkich jego członków, walczy z wykluczeniem i marginalizacją, tworzy poczucie przynależności, promuje zaufanie i oferuje swoim członkom możliwość awansu w strukturze społecznej**" (OECD 2012). W tej definicji trzema filarami spójności społecznej są więc: mobilność społeczna, inkluzja społeczna i kapitał społeczny, a więc koncepcję tę umieścić można w obu omawianych podgrupach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

pojęciowych (spójność społeczna jako pojęcie związane z nierównościami i inkluzją społeczną bądź spójność jako kapitał społeczny).

Polityka spójności Unii Europejskiej (ang. *EU cohesion policy*), również określana jako polityka regionalna, ukierunkowana jest na **wyrównanie ekonomicznych i społecznych warunków życia mieszkańców UE** (tytuł XVIII Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Pod uwagę wzięta jest spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna, a podmiotami pomocy wewnątrzunijnej są regiony. Proces dochodzenia do spójności określony jako „konwergencja" przebiega na wielu poziomach. Jest to podejście nastawione na skuteczność działania, która możliwa jest dzięki istnieniu odpowiednich narzędzi instytucjonalnych i funduszy. Oprócz Funduszu Spójności, który wspiera te działania, w ramach Unii Europejskiej funkcjonuje również Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

Spójność społeczna w kontekście kapitału społecznego

Spójność społeczna w tym kontekście zapewniona jest przez spoiwo łączące członków danej społeczności, czyli więzi, zaufanie, sieci powiązań, łącznie określanych jako kapitał społeczny (Putnam 2008). W tym sensie kapitał społeczny jest z jednej strony gwarantem stabilności społeczeństwa funkcjonującego jako system, ale z drugiej – jest również zasobem.

Stanisława Golinowska (2011) wiąże koncepcję spójności społecznej ogólnie z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego. Autorka proponuje zdefiniować spójność społeczną jako **istnienie „więzi (spoiwa), która powoduje, że ludzie czują się członkami danej społeczności i mogą mówić o sobie «my» i podejmować wspólne działania na rzecz wspólnego dobra**" (Golinowska 2011). Wymienia następnie przykłady spoiwa, które wiąże dane społeczności; może to być podzielanie tych samych wartości, wyznanie, religia, doświadczenia edukacyjne, praca czy przynależność do wspólnego narodu. Za istotny element definiujący koncepcję spójności społecznej autorka uważa przeciwstawienie się zasadzie indywidualizmu i postrzeganiu stosunków społecznych jedynie przez pryzmat racjonalności *homo oeconomicus*.

Wysoki poziom zaufania wewnątrz wspólnoty i silne sieci społeczne stanowić mogą również alternatywę dla polityki społecznej. Niejednokrotnie wymiana wewnątrz sieci powiązań stanowi jedyne źródło wsparcia w sytuacjach wystąpienia ryzyka socjalnego (Letki, Mierina 2012). Kapitał społeczny, zastępując politykę społeczną, może się więc przyczynić do utrzymania spójności społecznej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Wskaźniki spójności społecznej

Spójność społeczną mierzyć można w ujęciu statycznym za pomocą zastanych wskaźników, które pokazują np. poziom nierówności dochodowych (współczynnik Giniego) czy majątkowych. Badając natomiast spójność społeczną w ujęciu dynamicznym, można scharakteryzować proces dochodzenia do spójności w danym społeczeństwie lub odwrotnie – np. rozpad więzi społecznych i zanik kapitału kulturowego lub postępującą indywidualizację kosztem solidarności społecznej i poczucia wspólnoty. Dobór wskaźników spójności społecznej odzwierciedla pojemność definicji wyznaczonej przez poszczególne instytucje międzynarodowe albo autorów.

Za Stanisławą Golinowską i Ewą Kocot (2013) można wyróżnić podstawowe wskaźniki spójności społecznej, zgodnie z następującymi obszarami analizy: zasoby (ludzkie, naturalne, majątkowe i finansowe), działanie (produkcja, zatrudnienie, mobilność, przedsiębiorczość i innowacyjność), efekty (dotyczące sytuacji grup niezbędnej troski, a także dostępność, w tym dostęp do edukacji, zdrowia oraz informacji). W grupie wskaźników oznaczonych jako „efekty" autorka wymieniła m.in. stopę zastąpienia świadczeń pieniężnych, stopę zatrudnienia osób z niepełnosprawnością, relację emerytury do innych kategorii dochodowych, długość oczekiwania na usługi medyczne, zdolność do płacenia za usługi zdrowotne, dostęp do internetu, skolaryzację i wypadanie z systemu szkolnego, nierówności dochodowe i ubóstwo mierzone poziomem dochodów i świadczeń, wskaźniki deprywacji, wskaźniki dobrostanu oraz zagrożenie ubóstwem. Obszar „efektów działania" zawiera zarówno tradycyjne wskaźniki implementacji polityki społecznej (poziom świadczeń, dostęp do usług), jak również efekty społeczne i ekonomiczne – po stronie odbiorców tej polityki (dochody, zatrudnienie, zdrowie itd.).

Do najbardziej znanych badań spójności społecznej w Polsce należą badania przeprowadzane przez Główny Urząd Statystyczny: pierwsza fala takich badań odbyła się w 2011, a kolejna – w 2015 r. Podczas gdy pierwsze badanie odbyło się w nawiązaniu m.in. do raportu OECD „Wyjść poza PKB", drugie, przeprowadzone w 2015 r., zostało uzupełnione o dodatkowe elementy skupiające się bardziej na kapitale społecznym oraz na pytaniach dotyczących subiektywnego poczucia dobrobytu (GUS 2015). Respondentów zapytano o: rolę wartości w życiu codziennym, stopień przyzwolenia na niektóre zachowania, zaufanie do instytucji publicznych i innych ludzi, poczucie sensu tego, co się robi w życiu czy też samopoczucie. Opracowano również złożony wskaźnik subiektywnej jakości życia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Krytyka koncepcji spójności społecznej

Koncepcja spójności społecznej nie zawsze spotyka się z przychylnym stanowiskiem badaczy i praktyków polityki społecznej. Głównym powodem pojawienia się krytyki lub też zdystansowania się wielu badaczy od tej koncepcji jest jej niejednoznaczność; w rezultacie definicje spójności społecznej bywają bardzo szerokie, niekiedy rozmyte, niejasne i mają charakter hybrydowy (Bernard 1999). Z tych powodów koncepcja spójności społecznej nazywana jest „quasi-koncepcją" (Jenson 2010) lub „pseudokoncepcją" (Kosiel 2012). Jak przekonuje Paul Bernard (1999), koncepcja ta jest również elastyczna i niedookreślona do tego stopnia, że łatwo można ją dostosować do zmieniających się potrzeb i działań politycznych.

Obrona koncepcji spójności społecznej polegać może na jednoczesnym wskazaniu na jeden z najważniejszych efektów zakorzenienia się tej koncepcji w badaniach oraz w praktyce polityki społecznej i gospodarczej, czyli zwróceniu uwagi na rolę pozaekonomicznych czynników rozwoju. Pomiar spójności społecznej wychodzi poza porównanie wskaźników wzrostu gospodarczego i inspiruje wiele nowych podejść metodologicznych w badaniach nad warunkami życia. Wreszcie, ugruntowana pozycja koncepcji spójności społecznej w debacie publicznej i w badaniach społecznych pociąga za sobą częstsze odwołania do pojęć pokrewnych, takich jak: solidarność, integracja, inkluzja czy dobrostan.

Literatura wykorzystana

Berger-Schmitt R. (2002), *Considering Social Cohesion in Quality of Life Assessments: Concept and Measurement*, w: *Quality of Life and Living Conditions to Guide National Policy*, Springer Netherlands.

Bernard P. (1999), *Social Cohesion: A Critique*, Discussion Paper nr F|09, Ottawa, CPRN.

COE (2001), *Promoting the Policy Debate on Social Exclusion from a Comparative Perspective*, Strasbourg, Trends in Social Cohesion, nr 1.

COE (2004), *A new strategy for Social Cohesion. Revised strategy for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004*, European Committee for Social Cohesion (CDCS).

Golinowska S. (2011), *O spójności i kapitale społecznym oraz europejskiej i polskiej polityce spójności*, „Polityka Społeczna", nr 5/6.

Golinowska S., Kocot E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

GUS (2015), *Prezentacja pierwszych wyników drugiej edycji badania spójności społecznej*, 20 listopada, Warszawa, Główny Urząd Statystyczny.

Jenson J. (2010), *Defining and Measuring Social Cohesion*, Social Policies in Small States Series, nr 1, London, Commonwealth Secretariat.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Kosiel M.W. (2012), *Spójność społeczna – definicje, uwarunkowania, wskaźniki i strategie w Unii Europejskiej oraz Ameryce Łacińskiej*, „Ameryka Łacińska", vol. 1, nr 75.

Letki N., Mierina I. (2012), *The Power of Networks. Individual and Contextual Determinants of Mobilising Social Networks for Help*, AIAS, GINI Discussion Paper 45.

OECD (2011), *Perspectives on Global Development 2012. Social Cohesion in a Shifting World*, OECD Publishing.

Putnam R.D. (2008), *Samotna gra w kręgle: upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

Sharon Jeannotte M. (2000), *Social Cohesion Around the World*, w: *An International Comparison of Definitions and Issues, Strategic Research and Analysis (SRA) Strategic Planning and Policy Coordination Department of Canadian Heritage*, Reference: SRA-309, grudzień.

Słowa kluczowe: spójność społeczna, nierówności społeczne, kapitał społeczny, wykluczenie, inkluzja, prawa człowieka, wskaźniki spójności społecznej

Artykuły powiązane:
Model polityki społecznej; Inwestycje społeczne; Policy transfer (europeizacja); Wskaźniki społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

CZĘŚĆ V

POLITYKA SPOŁECZNA – WYBRANE PODEJŚCIA I NARZĘDZIA BADAWCZE

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Anna Kurowska
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Capability Approach

Capability Approach, czyli **podejście zorientowane na możliwości** (z ang. *capability* – możliwość/zdolność i *approach* – podejście/perspektywa) oznacza „ramy analityczne" (Kuklys 2010) lub szerzej „paradygmat" (Comim, Qizilbash, Alkire 2010) w badaniach nad rozwojem, dobrobytem, jakością życia, ubóstwem oraz sprawiedliwością i nierównościami społecznymi, zapoczątkowany w latach 80. XX w. przez laureata Nagrody Nobla, Amartyię Sena. Podejście to stosowane jest również w ewaluacji polityki publicznej/społecznej.

Istotą podejścia zorientowanego na możliwości jest konceptualizacja dobrobytu jednostki (osoby) nie poprzez dobra (ang. *commodities*) czy, szerzej, zasoby (ang. *resources*), które posiada, lecz przez **faktyczne możliwości** (ang. *capabilities*) **realizacji przez nią cenionych sposobów życia/funkcjonowania** (ang. *valued functionings*). Cenionymi sposobami funkcjonowania mogą być różnego rodzaju „sposoby bycia" (ang. *be-ings*) oraz „sposoby działania" (ang. *do-ings*), np. uczestniczenie w życiu społecznym czy wykonywanie pracy przynoszącej satysfakcję (Sen 1992b).

Od czasu powstania podejścia zorientowanego na możliwości trwają debaty na temat tego, czy możemy mówić o pewnej wspólnej liście cenionych „funkcjonowań" dla wszystkich ludzi. Z jednej strony trudno przyjąć, że istnieje jakaś ich określona i niezmienna lista, ponieważ ludzie żyją w rozlicznych środowiskach i mogą różnić się pod względem cenionych sposobów bycia czy funkcjowania (Sen 2005). Z drugiej jednak strony przyjmuje się, że istnieje pewna grupa podstawowych ludzkich „funkcjonowań" (ang. *valued functionings*), takich jak np. bycie zdrowym i dobrze odżywionym, która jest wspólna dla wszystkich ludzi, niezależnie od miejsca i czasu (Gough 2014).

W podejściu zorientowanym na możliwości zwraca się uwagę na fakt, że sposoby funkcjonowania obserwowane wśród ludzi są wynikiem nie tylko dóbr czy praw, które posiada jednostka, ale także możliwości ich wykorzystania (przekształcenia w sposób funkcjonowania) przez jednostkę oraz jej osobistych prefe-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

rencji. Sytuację osoby, w relacji do sytuacji innych osób, ocenia się na podstawie zestawu jej możliwości (ang. *capability set*), który obejmuje kombinacje różnego rodzaju „funkcjonowań", które są możliwe do zrealizowania przez tę jednostkę (Sen 1992b).

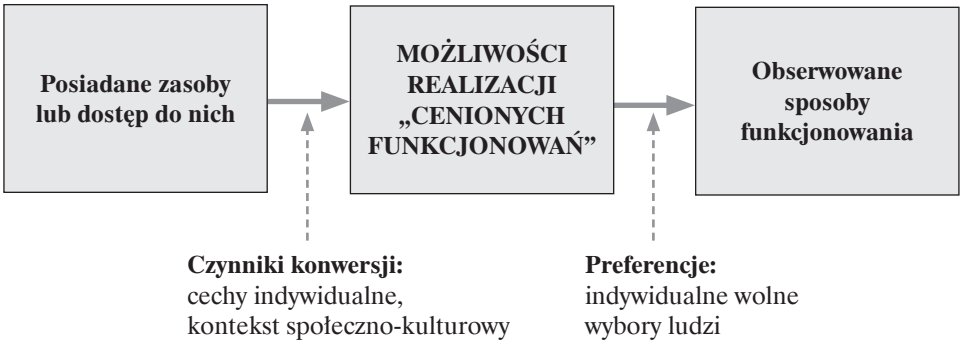
Na możliwość przekształcania dóbr i praw w sposobie funkcjonowania wpływa wiele różnych czynników, zwanych **czynnikami konwersji** (ang. *converting factors*). Są to zarówno czynniki indywidualne (jak np. wiek, płeć, poziom wykształcenia, stan zdrowia), jak i społeczno-kulturowe (jak np. normy społeczne odnoszące się do tego, kto powinien realizować pewne sposoby funkcjonowania lub nie). Oznacza to, że do oceny dobrobytu jednostki nie wystarczy znajomość posiadanych zasobów (ang. *resources*) lub tych, do których ma dostęp. Należy bowiem wziąć również pod uwagę możliwości przekształcania tych zasobów w sposoby funkcjonowania, które są udziałem tej jednostki. Jeśli przykładowo osoba pełnosprawna i osoba niepełnosprawna ruchowo posiadają taką samą ilość zasobów, np. obie posiadają rower, ich sytuację/poziom dobrobytu trudno uznać za taki sam, ponieważ osoba niepełnosprawna ma ograniczone możliwości (ang. *capabilities*) skorzystania z roweru w przeciwieństwie do osoby zdrowej (ze względu na jej cechę indywidualną – tu czynnik konwertujący – którą jest niepełnosprawność ruchowa). Innym przykładem może być porównanie sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy. W wielu krajach kobiety formalnie mają takie same jak mężczyźni prawa do aktywności zawodowej i podejmowania pracy, ale czynniki społeczno-kulturowe (w tym w szczególności większe obciążenie opieką nad dziećmi) powodują, że pracodawcy mniej chętnie zatrudniają kobiety niż mężczyzn i/lub płacą im niższe pensje. W takiej sytuacji powiemy, że kobiety mają mniejsze możliwości uczestniczenia i/lub korzystania z pracy zarobkowej niż mężczyźni.

Należy jednocześnie pamiętać, że nawet jeśli człowiek ma pełne możliwości wykonywania „cenionych sposobów funkcjonowania", to z własnego wyboru może ich nie realizować. Oznacza to, że porównanie sposobów życia dwóch osób jest niewystarczające dla określenia i porównania ich dobrobytu. Weźmy przykładowo dwie osoby, które głodują. Jeśli jedna z nich głoduje z wyboru (np. pości z powodów religijnych czy w celu utraty wagi), to ocena ich dobrobytu – na podstawie tego, ile przyjmują dziennie kalorii – nie będzie adekwatna do różnic w ich dobrobycie. Osoba, która głoduje z wyboru, choć mogłaby przyjmować więcej kalorii, jest z pewnością w lepszej sytuacji niż osoba głodująca z powodu braku możliwości przyjęcia większej liczby kalorii (wynikającego np. z ubóstwa).

Omówione powyżej wzajemne relacje pomiędzy podstawowymi pojęciami w podejściu zorientowanym na możliwości zostały przedstawione na Rysunku 1.

Amartya Sen nie uważał jednak, że możliwości (ang. *capabilities*) posiadane przez człowieka to jedyne, co jest ważne w ocenie dobrobytu i że obserwowane

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366



Rysunek 1. Relacje pomiędzy podstawowymi pojęciami w podejściu zorientowanym na możliwości
Źródło: opracowanie własne

sposoby funkcjonowania też są istotne w porównaniach sytuacji, w jakiej znajdują się różne osoby czy grupy społeczne (Comim, Qizilbash, Alkire 2010). Obu elementom nadał jednak szczególną interpretację, odwołując się do dwóch innych powiązanych pojęć: tzw. działania przynoszącego efekt (ang. *agency*)[1] oraz wolności (ang. *freedom*). W rozumieniu Sena „działający/a” (ang. *agent),* to „ktoś, kto działa, a jego działanie przynosi zmianę” (ang. s*omeone who acts and brings about change* Sen 1999a, s. 19). Myśląc o możliwościach funkcjonowania, jakie posiada jednostka (ang. *capabilities*), mamy przede wszystkim na myśli jej potencjalną wolność (ang. *opportunity freedom*) do działania i osiągania celów, które są dla niej ważne (Sen 1985). Oprócz potencjalnej wolności liczy się jednak również faktyczna wolność działania (ang. *proces freedom*), która wiąże się z podejmowanym działaniem przynoszącym zmianę (ang. *agency*).

Znaczna część prac Sena dotyczy rozważań o rozwoju (ang. *development*). **Rozwój według Sena to poszerzanie ludzkich możliwości** (ang. *expansion of capabilities*) **i wolności** (ang. *development as freedom*, Sen 1999a). Rozważania Sena na temat rozwoju stały się przyczynkiem do powstania kluczowego wskaźnika rozwoju ludzkiego – Human Development Index (HDI) i raportów dotyczących rozwoju ludzkiego (ang. *human development reports*, zob. http://hdr.undp.org [dostęp: 21.12.2016]).

Literatura wykorzystana

Comim F., Qizilbash M., Alkire S. (red.) (2010), *The Capability Approach. Concepts, Measures and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.

[1] Angielski termin *agency* tłumaczony jest też jako „sprawczość”, „poczucie sprawstwa”.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Gough I. (2014), *Lists and Thresholds: Comparing the Doyal-Gough Theory of Human Need with Nussbaum's Capabilities Approach*, w: F. Comim, M.C. Nussbaum (red.), *Capabilities, Gender, Equality. Towards Fundamental Entitlements*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kuklys W. (2010), *Amartya Sen's Capability Approach. Theoretical Insights and Empirical Applications*, Studies in Choice and Welfare, Berlin, Springer.

Sen A. (1985), *Well-being, Agency and Freedom*: *The Dewey Lectures 1984*, „The Journal of Philosophy", nr 82.

Sen A. (1999a), *Commodities and Capabilities*, wyd. 2, Oxford, Oxford University Press.

Sen A. (1999b), *Development as Freedom*, New York, Knopf Press.

Sen A. (2005), *Human Rights and Capabilities*, „Journal of Human Development", nr 6.

Słowa kluczowe: *capability approach,* „podejście zorientowane na możliwości", czynniki konwersji, zasoby, prawa człowieka, cenione sposoby funkcjonowania człowieka, rozwój

Artykuły powiązane:
Inwestycje społeczne; Empowerment; Spójność społeczna; Poziom życia, jakość życia; Gender i pojęcia pokrewne; Innowacje społeczne

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Dorota Szelewa
School of Social Policy, Social Work and Social Justice
University College Dublin

Anna Kurowska
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Gender i kategorie pokrewne*

Angielskie słowo *gender* (płeć, rodzaj gramatyczny) pochodzi od łacińskiego *genus* (rodzaj, płeć). W języku polskim zazwyczaj nie jest tłumaczone, chociaż niektórzy autorzy używają polskich określeń, takich jak: **płeć kulturowa, płeć społeczno-kulturowa, społeczno-kulturowa tożsamość płciowa lub płeć psychiczna**. Pojęcie *gender* przeciwstawiane jest terminowi „płeć biologiczna" (ang. *sex*), czyli rozumieniu płci jedynie jako biologicznych i fizycznych charakterystyk ludzkiego ciała, definiujących płeć męską (ang. *male*) i płeć żeńską (ang. *female*). W przeciwieństwie do określenia „płeć biologiczna", *gender* odnosi się do społecznie konstruowanych ról, zachowań, aktywności oraz cech, które społeczeństwo uznaje za męskie (ang. *masculine*) – odpowiednie dla mężczyzn – bądź żeńskie (ang. *feminine*) – odpowiednie dla kobiet. Podczas gdy biologiczne cechy definiujące płeć jednostki będą niewiele różnić się między poszczególnymi społeczeństwami/społecznościami na świecie, tak cechy definiujące płeć kulturową mogą różnić się znacząco (Udry 1994; WHO). Należy jednak zaznaczyć, że część autorów podkreśla występowanie związków pomiędzy płcią biologiczną a kulturową. Jak pisze Raewyn Connell (2002, s. 10), *gender* to „struktura stosunków społecznych bazująca na [biologicznej] naturze reprodukcji, oraz zbiór określonych (przez tę strukturę) wzorców postępowania, które przenoszą różnice między biologicznymi funkcjami [kobiet i mężczyzn] w sferę stosunków społecznych". W tym ujęciu *gender* jest „przedłużeniem" płci biologicznej w sferę społeczną, kulturową i polityczną.

Rozróżnienie na „płeć biologiczną" i „płeć jako rolę" zostały wprowadzone przez seksuologa Johna Moneya w 1955 r. Wówczas też pojęcie *gender* w języku angielskim przyjęło dodatkowe znaczenie poza oznaczeniem rodzaju gramatycznego. Dopiero jednak w latach 70. XX w., wraz z rozwojem teorii/krytyki feministycznej, koncepcja rozróżniania między płcią biologiczną a społecznym konstruktem *gender* upowszechniła się. Współcześnie pojęcie *gender* jest silnie obecne w naukach społecznych (Haig 2004). Oprócz uwzględniania perspektywy *gender*

* Praca współfinansowana z grantu nr **2012/04/S/HS5/00440** ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

w ramach poszczególnych dyscyplin, takich jak socjologia (ang. *sociology of gender*), psychologia, ekonomia (ang. *gender economics*), seksuologia, neurobiologia czy polityka społeczna, rozległe badania nad historią, charakterem, przyczynami i efektami istnienia zjawiska *gender* realizowane są w ramach odrębnych interdyscyplinarnych studiów nad płcią kulturową (ang. *gender studies*), dając początek kierunkom studiów o tej właśnie nazwie (por. *gender studies* m.in. na Uniwersytecie Harwardzkim czy Uniwersytecie Cambridge, a także w Polsce: na Uniwersytecie Warszawskim czy Uniwersytecie Łódzkim).

Gender z perspektywy polityki społecznej

W polityce społecznej jako nauce uwzględnianie zjawiska płci kulturowej ma znaczenie w kontekście badania przyczyn i rezultatów nierówności występujących pomiędzy kobietami i mężczyznami (ang. *gender inequality*) w życiu prywatnym oraz publicznym, jak również badania szczegółowych polityk społecznych z perspektywy ich znaczenia dla równości kobiet i mężczyzn (ang. *gender equality*) i – szerzej – dla (re)konstruowania *gender*. Pochodną identyfikacji *gender* jako źródła nierówności między kobietami i mężczyznami jest pojawienie się w polityce społecznej jako działalności praktycznej tzw. *gender mainstreaming*, a więc nadrzędnej zasady w formułowaniu polityk publicznych, tak by uwzględniały perspektywę *gender* oraz sprzyjały równości płci zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym.

W polityce społecznej przyjęcie perspektywy *gender* oznacza porzucenie założenia o jednakowym i neutralnym wpływie polityki społecznej na role odgrywane przez kobiety i mężczyzn w społeczeństwie i rodzinie. Feministyczna krytyka głównego nurtu badań nad polityką społeczną koncentruje się przede wszystkim na podstawowym wymiarze dyskryminacji kobiet w życiu politycznym i społecznym, a więc podziale ról w rodzinie, gdzie matka tradycyjnie opiekuje się dzieckiem lub osobą niesamodzielną (zob. niżej: praca nieodpłatna), a ojciec jest żywicielem rodziny. Z tego powodu w centrum zainteresowania krytyczek feministycznych zajmujących się polityką społeczną znajdują się takie zagadnienia, jak: opieka, zatrudnienie, nieodpłatna praca domowa i instrumenty polityki społecznej nakierowane na podniesienie autonomii ekonomicznej kobiet. Z uwagi na to, że w gospodarce rynkowej brak dochodu z pracy oznacza zagrożenie ubóstwem, polityka społeczna nakierowana na utrzymanie autonomii finansowej kobiet (znacznie częściej niż mężczyzn) ma na celu złagodzenie najpoważniejszego, zdaniem feministycznych badaczek, napięcia w życiu kobiety, czyli konfliktu na linii praca zawodowa–życie rodzinne. W rezultacie, wejście perspektywy *gender* do głównego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

nurtu badań nad polityką społeczną, do którego doszło w latach 90. XX w. i 2000. oznaczało nową odsłonę dyskusji o roli kobiety w rodzinie. Badania empiryczne nad sytuacją ekonomiczną kobiet i mężczyzn wskazały, że kilkumiesięczne czy nawet kilkuletnie przerwy w pracy wpływają na sytuację ekonomiczną kobiet[1]. Dlatego to polityka rodzinna – instrumenty polityki społecznej kierowane do pracujących matek – stała się centrum zainteresowania naukowców stosujących perspektywę *gender* w badaniach nad polityką społeczną. Feministyczna polityka społeczna ogniskuje się więc na kwestii instytucji, które mają potencjał emancypacyjny (jeśli łagodzą napięcie pomiędzy pracą i życiem rodzinnym) lub konserwujący (jeśli wspierają rolę opiekuńczą kobiet). Dlatego najczęściej w dyskusjach nad perspektywą *gender* w polityce społecznej pojawiają się odniesienia do polityki rodzinnej, która w najistotniejszy sposób wpływa na zróżnicowanie życiorysów zawodowych i rodzinnych kobiet i mężczyzn: to rola kobiet jako matek zazwyczaj wiązała się z upośledzeniem ich autonomii ekonomicznej, ponieważ w skład nieodpłatnej pracy w domu wchodziła przede wszystkim praca opiekuńcza.

Wspomniana wyżej istotność polityki rodzinnej najbardziej uwidoczniła się w badaniach porównawczych. Zasadniczym momentem dla włączenia perspektywy *gender* do głównego nurtu badań nad polityką społeczną był rozwój międzynarodowej porównawczej polityki społecznej. Ożywiona dyskusja na temat znaczenia darmowej pracy domowej świadczonej przez kobiety odbyła się początkowo w odniesieniu do książki Gøsty Esping-Andersena *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu* (Esping-Andersen 1990, pol. wyd. Esping-Andersen 2010). Autor ten podzielił zachodnie *welfare states* na socjaldemokratyczne (do których zaliczył kraje skandynawskie), korporatystyczno-konserwatywne (np. Niemcy) oraz liberalne (kraje anglosaskie). W reżimie liberalnym polityki rodzinnej praktycznie nie ma. W reżimie konserwatywno-korporacyjnym polityka społeczna kierowana jest nie do osoby – lecz do rodziny. Reżim socjaldemokratyczny poprzez uniwersalizm, a jednocześnie indywidualizm w planowaniu i realizowaniu polityki społecznej sprzyja bardziej pracy zawodowej kobiet, gdyż uprawnienia do korzystania z programów polityki społecznej przysługują indywidualnie, bez względu na status rodzinny. Jednak klasyfikacja dokonana przez Esping-Andersena nie uwzględniała ani roli rodziny w systemie rynkowym, ani, tym bardziej, perspektywy *gender*. Najwięcej wątpliwości wśród badaczy feministycznych wzbudziło kryterium dekomodyfikacji/utowarowienia (ang. *de-commodification*)[2]. Usługi opiekuńcze czy wsparcie dla rodzin w formie pieniężnej nie zostało włączone we wskaźnik dekomodyfikacji. Pojęcie to ignorowało również fakt, że większość kobiet pozostawała poza rynkiem pracy – a więc nigdy ich praca nie

[1] W dalszej części artykułu scharakteryzowano lukę zatrudnieniową i lukę płacową.

[2] W uproszczeniu oznacza to stopień uniezależnienia od posiadania dochodu z pracy zarobkowej w sytuacjach wystąpienia różnego rodzaju ryzyk socjalnych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

została utowarowiona – była to bowiem darmowa praca, świadczona w domu (Daly i Rake 2004; Lewis, Aström 1992; Sainsbury 2001). Niewiele więc mówi w tym kontekście wysoka stopa dekomodyfikacji w socjaldemokratycznych *welfare states*, ponieważ nie uwzględnia ona warunków dostępu do komodyfikacji – czyli do źródła zarobkowania. Ann S. Orloff (1993) sytuację osobistej autonomii ekonomicznej (kobiet) określiła jako zdolność do samodzielnego formowania gospodarstwa domowego.

W odpowiedzi na klasyfikację Esping-Andersena powstało kilkanaście typologii państwa opiekuńczego (większość z wykorzystaniem podanych wyżej wymiarów). Jedna z najbardziej znanych klasyfikacji dzieli polityki rodzinne na takie, które wspierają model męskiego żywiciela rodziny w sposób silny (ang. *strong male breadwinner*), umiarkowany (ang. *moderate male breadwinner*) i słaby (ang. *weak male breadwinner*) (Lewis, Åström 1992). Jeszcze inny nurt badań nad polityką rodzinną klasyfikuje kraje według stopnia defamilializacji (ang. *de-familialisation*), mierząc, w jakim stopniu dana kombinacja instrumentów polityki rodzinnej odciąża rodzinę w opiece nad dziećmi (Hantrais 2000; Esping-Andersen 2009).

Podsumowując, dostęp do płatnego źródła zarobkowania czy też warunki dla osiągnięcia niezależności ekonomicznej wymagają więc zastosowania wielu instrumentów, które uniezależniają decyzje dotyczące kariery zawodowej od decyzji prokreacyjnych. Obejmują one różne instrumenty polityki społecznej, lecz najczęściej mówi się w tym kontekście o programach świadczeń pieniężnych, usługach opiekuńczych i innych uprawnieniach, dotyczących chociażby rozliczania podatków. Za kombinację sprzyjającą realizacji zasady równości płci uznano taki zestaw polityk, który uniezależnia kobietę od uprawnień i sytuacji finansowej męża. Oznacza to w praktyce (i w uproszczeniu) silnie rozwinięty sektor usług opiekuńczych oraz indywidualne uprawnienia w zakresie dostępu do świadczeń, ale też indywidualne rozliczanie dochodów dla celów podatkowych. Stanowisko podkreślające znaczenie autonomii finansowej kobiet dla modelu życia rodzinnego można znaleźć również wśród autorów, którzy do analizy polityki rodzinnej włączyli perspektywę *gender*. Ann Orloff (1993) skupiła się na „zdolności kobiet do utworzenia i utrzymania niezależnego gospodarstwa domowego". Wraz z grupą badaczek/badaczy feministycznych podkreślała, że instytucje społeczne zorientowane na jednostkę tworzą warunki dla formowania reżimów płciowych (*gender regimes*) według modelu „dwoje żywicieli/dwoje opiekunów" (ang. *dual earner/dual carer*), w odróżnieniu od modelu „męskiego żywiciela rodziny" (Lewis, Åström 1992). Podkreśla się tu również nową rolę dla mężczyzn – jako ojców i opiekunów, oraz kierowanie uprawnień do korzystania z programów polityki społecznej do jednostki, a nie do rodziny jako takiej. Stosując perspektywę *gender*, Saxonberg (2013) podzielił polityki społeczne, uwzględniając miarę degenderyzacji (*de-genderization*).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Im polityka społeczna bardziej wyzwala (czy też daje możliwość odejścia) z tradycyjnych cech role kobiet i mężczyzn, tym większy stopień degenderyzacji. Podział instrumentów polityki społecznej według najnowszych klasyfikacji uwzględniających pespektywę *gender* pokazuje Tabela 1.

Tabela 1. Podstawowy podział instrumentów polityki rodzinnej kładącej nacisk na model dwojga żywicieli/opiekunów bądź męskiego żywiciela rodziny

Punkty nacisku	**MODEL DWOJGA ŻYWICIELI/DWOJGA OPIEKUNÓW Odejście od tradycyjnych ról dla kobiet i mężczyzn**	**MODEL MĘSKIEGO ŻYWICIELA RODZINY Podkreślanie roli rodziny/ kobiety w świadczeniu opieki/ pracy domowej**
przypisywanie uprawnień socjalnych: jednostce, osobie lub też ze względu na status rodzinny	przyznanie dzieciom praw socjalnych wzmacniających ich podmiotowość; promowanie karier zawodowych kobiet, zwłaszcza matek; wygaszanie uprawnień przypisanych współmałżonkom (zwłaszcza emerytur, rent); indywidualne opodatkowanie	wsparcie dla zatrudnienia kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy; zachowanie rent wdowich; małżeństwo lub para pozostaje podmiotem uprawnionym do świadczeń i usług; wspólne opodatkowanie rodzin
optymalne rozłożenie obowiązku opieki i stopień finansowania ze środków publicznych opieki świadczonej w ramach rodziny	rozwój usług opiekuńczych poza domem; zrównanie praw emerytalnych, dodatkowe punkty na indywidualnym koncie emerytalnym, zarówno dla kobiet i mężczyzn, w zamian za rezygnację z pracy zarobkowej w celu opieki nad dzieckiem – zakłada się, że mężczyźni w tym samym stopniu co kobiety będą decydować się na opiekę	podnoszenie wartości świadczeń; subsydiowanie opłat za opiekę bez wprowadzania zachęt ukierunkowanych na równość płci
podejście do kwestii równości płci	urlop ojcowski (obowiązkowa część dla ojca/drugiego partnera w wymiarze przynajmniej 2–3 miesięcy)	wspieranie funkcji opiekuńczej matek (wydłużenie urlopu macierzyńskiego i skierowanie tego instrumentu głównie do matek)

Źródło: Szelewa 2013 na podstawie: Marier 2007; Daly 2011 i Saxonberg 2013.

Podsumowując, jeśli chodzi o zastosowanie perspektywy *gender* w polityce społecznej, to z pewnością nurt ten został zdominowany przez badania nad

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

polityką rodzinną. Warto dodać, że dyskusja nad kategorią *gender* w polityce społecznej i rodzinnej miała (i ma) wpływ na dynamikę debat w innych dziedzinach nauk społecznych i ekonomicznych. W ramach debat o *welfare state* włączono ją do rozważań o „nowych ryzykach socjalnych" (Taylor-Gooby 2004), perspektywa *gender* trafiła również do badań nad sytuacją ludnościową (gdzie polityka opieki nad dzieckiem traktowana jest jako część polityki pronatalistycznej). Również w związku z demografią i problemem starzejącego się społeczeństwa krytyka feministyczna trafiła do dyskusji poświęconych systemom emerytalnym. W badaniach nad edukacją perspektywa *gender* pozwoliła na wychwycenie odmiennych wyborów dokonywanych przez kobiety i mężczyzn, jeśli zaś mowa o ścieżkach edukacji – problemowi temu poświęcone jest uznane międzynarodowe czasopismo naukowe „Gender and Education". Autorzy specjalizujący się w dziedzinie edukacji wskazują choćby na dominację mężczyzn w tzw. edukacji technicznej i w naukach ścisłych oraz w ścieżkach edukacji przygotowujących do zawodów lepiej płatnych i bardziej prestiżowych, nawet przy dominacji kobiet w ogólnej liczbie osób z wyższym wykształceniem. Zdrowie, a zwłaszcza zdrowie reprodukcyjne, jest od wielu lat w centrum zainteresowania badaczy i badaczek stosujących perspektywę płci (*gender*), zwłaszcza jeśli chodzi o polityczny wymiar polityki dotyczącej świadomego rodzicielstwa, edukacji seksualnej i dostępności refundowanych środków antykoncepcyjnych. Perspektywa płci (*gender*) w analizach dotyczących zdrowia i opieki zdrowotnej często odnosi się do kulturowych uwarunkowań zdrowia kobiet i mężczyzn. Wyniki badań Willa H. Courtenaya (2000) pokazały, jak stereotypy dotyczące ról kulturowo-społecznych mężczyzn przyczyniają się do większej liczby ryzykownych zachowań podejmowanych przez mężczyzn, co z kolei ma przełożenie na jakość zdrowia i średnią długość życia mężczyzn.

Do polityki społecznej pośrednio odnosi się również ekonomia feministyczna, zwłaszcza w kontekście ekonomicznej wartości nieodpłatnej pracy świadczonej w domu, której nieodłączną częścią jest opieka (np. Charkiewicz-Pluta, Zachorowska-Mazurkiewicz 2009). Innym tematem poruszanym w ramach ekonomii feministycznej jest analiza z perspektywy *gender* sytuacji społecznej i gospodarczej krajów rozwijających się (zob. czasopismo naukowe „Feminist Economics"). Ważne miejsce w nowych nurtach badań prowadzonych z perspektywy *gender* w ekonomii i polityce społecznej zajmuje zaś analiza intersekcjonalna, w której pod uwagę branych jest kilka wymiarów (co najmniej dwa) potencjalnego wykluczenia lub dyskryminacji: płeć (*gender*), klasa/dochód, rasa, niepełnosprawność, wiek itd. (Hill Collins 1998). Wydaje się, że właśnie analiza intersekcjonalna, wielowymiarowa, stanowi jeden z najważniejszych kierunków rozwoju studiów nad kategorią *gender*, również w polityce społecznej. Na wielość wymiarów nakładają się również różne poziomy analizy (zob. Tabela 2). Pascall i Lewis (2004) do analizy polityki społecznej z perspektywy *gender* proponują włączyć również wymiar władzy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tabela 2. Poziomy analizy i wymiary polityki społecznej analizowanej z perspektywy *gender*

POZIOM	POLITYKA	PRACA	DOCHÓD	OPIEKA	CZAS
KOLEKTYWNY	Proporcjonalna reprezentacja, parytety	Równa płaca	Świadczenia dla sprawujących opiekę	Publiczne usługi opiekuńcze/ edukacyjne/ kulturalne	Organizacja wakacji i czasu pozalekcyjnego dla dzieci, krótszy tydzień pracy
SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE	Moblilizacja ruchów społecznych	–	–	Usługi opiekuńcze organizowane przez stowarzy-szenia i wspólnoty (uzupełniająco)	–
GOSPODARSTWO DOMOWE	–	Równy dostęp do pracy wysokiej jakości	Podział uprawnień do emerytury przy rozwodzie	Urlop dla ojca/ partnera	Kontrola czasu wewnątrz gospodarstwa domowego
INDYWIDUALNY	Urząd ds. Równego Traktowania	Równe rozłożenie przerw w karierze	Równe możliwości uzyskania dochodu z pracy	Indywidualne uprawnienie do urlopu rodzicielskiego	Równowartość (i skłonność do) pracy w niepełnym wymiarze

Źródło: opracowanie własne na podstawie Pascall, Lewis 2004, s. 380.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Wykres 1. Luka zatrudnieniowa w krajach OECD (2012 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Family Database.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

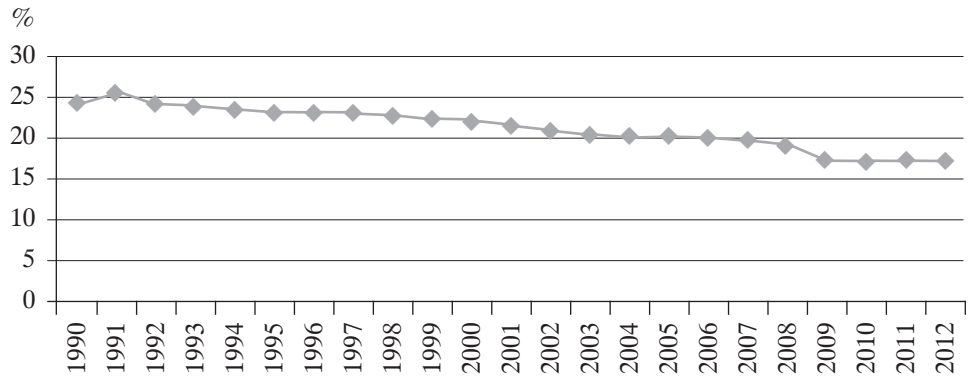
politycznej (obok autonomii ekonomicznej). Poziomy analizy i wymiary proponowane przez autorki wykraczają poza neutralne spojrzenie na politykę społeczną i proponują wielostopniową politykę równości płci.

Kategorie pokrewne

W badaniach prowadzonych z perspektywy *gender* ważne są następujące kategorie: luka zatrudnieniowa, luka płacowa i praca nieodpłatna.

Luka zatrudnieniowa (ang. *gender employment gap*) jest obserwowaną w większości krajów na świecie różnicą pomiędzy poziomem zatrudnienia mężczyzn i kobiet, przy czym zatrudnienie kobiet jest w tym kontekście zawsze niższe niż zatrudnienie mężczyzn (por. Wykres 1). Niższy poziom zatrudnienia kobiet wynika przede wszystkim z historycznie i kulturowo uwarunkowanego podziału ról według płci (*gender*).

W skali świata luka zatrudnieniowa wraz z upływem czasu ulega zmniejszeniu (por. Wykres 2). Należy jednak zaznaczyć, że zatrudnienie kobiet w porównaniu do zatrudnienia mężczyzn jest znacznie częściej zatrudnieniem w niższym (niż pełen) wymiarze etatu (por. Wykres 3).

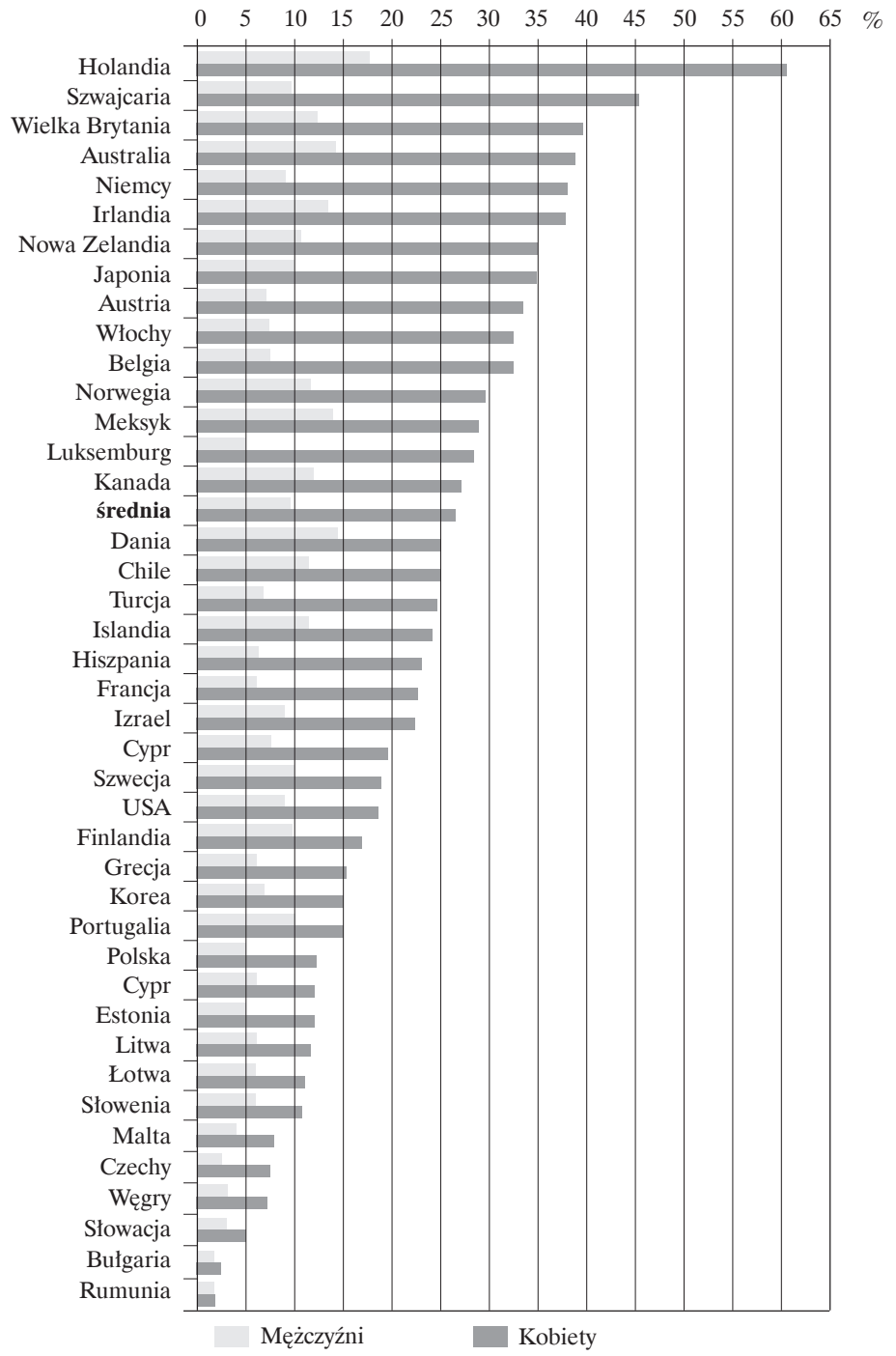


Wykres 2. Zmiany przeciętnej luki zatrudnieniowej w krajach OECD (lata 1990–2012)
Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Family Database.

Poziom zaangażowania kobiet w pracę zawodową zależy również w znacznie większym stopniu od cyklu życia rodziny. Jest on wyraźnie niższy w okresach, w których kobieta ma małe dzieci (Kurowska, Myck, Kundera 2013).

We współczesnych, starzejących się społeczeństwach krajów wysoko rozwiniętych dostrzeżono konieczność podwyższania aktywności zawodowej i zatrudnienia kobiet i cel, którym jest niwelowanie luki zatrudnieniowej przez zwiększenie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366



Wykres 3. Udział pracujących na część etatu wśród wszystkich pracujących w krajach OECD (2012 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Family Database.

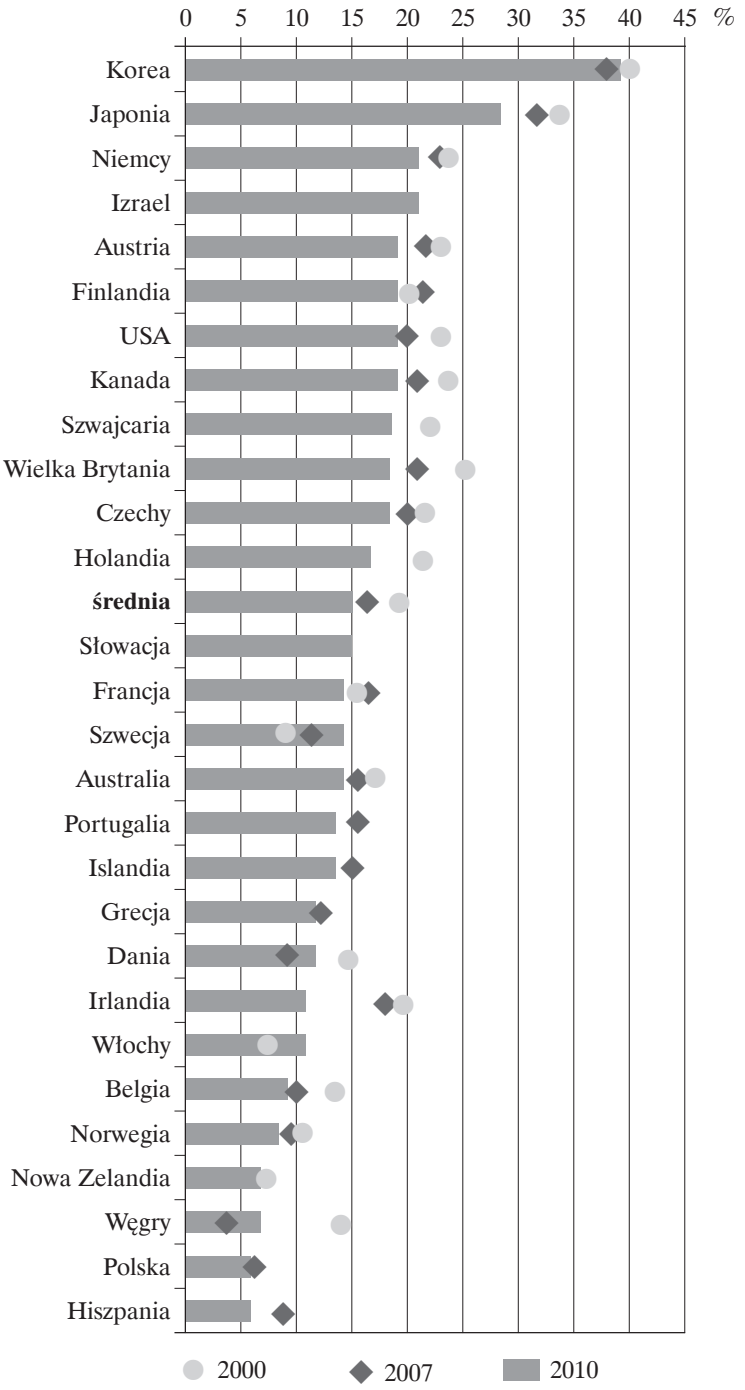
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

zatrudnienia kobiet, stał się jednym ze strategicznych celów Unii Europejskiej (Komisja Europejska 2010).

Luka płacowa (ang. *gender pay gap*) jest obserwowaną w wielu krajach względną (wyrażoną w procentach) różnicą pomiędzy przeciętną godzinową płacą kobiet i mężczyzn, przy czym płaca kobiet jest w tym kontekście zawsze niższa niż płaca mężczyzn (por. Wykres 5). Na tę różnicę składa się współwystępowanie kilku zjawisk: feminizacji zawodów/stanowisk niżej płatnych i maskulinizacji zawodów/stanowisk wyżej płatnych niż średnia oraz dyskryminacji płacowej ze względu na płeć, a więc sytuacji, w której na takim samym stanowisku kobiety zarabiają mniej niż mężczyźni pomimo posiadania identycznych kompetencji oraz identycznego zaangażowania w pracę. Feminizacja (maskulinizacja) zawodów niżej (wyżej) płatnych jest nie tylko rezultatem różnic w wyborach edukacyjnych oraz preferencjach zatrudnieniowych kobiet i mężczyzn, przeciętnie mniejszego zaangażowania kobiet w pracę zawodową (zob. luka zatrudnieniowa), lecz także dyskryminacji kobiet przy wyborze kandydatów na wyższe/wyżej opłacane stanowiska. Precyzyjne określenie części luki płacowej, będącej rezultatem faktycznej płciowej dyskryminacji zatrudnieniowej lub płacowej, jest trudne. Według przeglądu licznych badań poświęconych temu zagadnieniu dyskryminacja płciowa odpowiada za ok. 30% całkowitej luki płacowej (Jarrell, Stanley 2004).

Praca nieodpłatna (ang. *unpaid work*) jest to praca, za którą wykonująca ją osoba nie otrzymuje wynagrodzenia i obejmuje takie formy działalności, jak praca na rzecz gospodarstwa domowego oraz w związku z opieką nad dziećmi lub osobami starszymi czy niepełnosprawnymi, a także praca w wolontariacie. Nieodpłatną pracę na rzecz gospodarstwa domowego czy w związku z opieką nad dziećmi (która stanowi większość całości prac nieodpłatnych) wykonują przede wszystkim kobiety (Veerle 2011). Praca nieodpłatna, pomimo swej wartości społecznej, nie jest uwzględniana ani w rachunkach narodowych (np. przy liczeniu Produktu Krajowego Brutto [PKB] danego kraju), ani w systemie ubezpieczeń społecznych (m.in. jej wykonywanie nie rodzi prawa do otrzymywania świadczeń emerytalnych). Już na początku XX w. Artur Pigou zwrócił uwagę na paradoks (dziś nazywany paradoksem Pigou), że mężczyzna poślubiający kobietę, która do tej pory pracowała odpłatnie w jego gospodarstwie domowym (np. sprzątając czy gotując) doprowadza do spadku PKB, ponieważ praca, która do tej pory była wykonywana odpłatnie, po ślubie jest wykonywana nieodpłatnie. W pracach ekonomistów pojawiało się już wiele propozycji metod mierzenia (wyrażania) wartości pracy nieodpłatnej w jednostkach pieniężnych, jednak żadna z nich nie uzyskała do tej pory powszechnej akceptacji (Michoń 2008). Według szacunków OECD dokonanych metodą kosztów zastąpienia (*replacement cost approach*; zob. Veerle 2011) w krajach tej grupy, przeciętna wartość pracy nieodpłatnej wynosi ok. 1/3 PKB. Dla Polski oszacowanie to jest równe ok. 20% (Veerle 2011).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366



Wykres 5. Luka płacowa w krajach OECD w 2000, 2007 i 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Family Database.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Literatura wykorzystana

Charkiewicz-Pluta E., Zachorowska-Mazurkiewicz A. (red.) (2009), *Gender i ekonomia opieki,* Warszawa, Fundacja Tomka Byry Ekologia i Sztuka.

Connell R.W. (2002), *Gender*, Malden, MA, Polity Press.

Courtenay W. H. (2000), *Constructions of Masculinity and their Influence on Men's Well-being: A Theory of Gender and Health*, „Social Science and Medicine", vol. 50, nr 10.

Daly M., Rake K. (2004), *Gender and the Welfare State,* Cambridge, Polity Press.

Daly M. (2011), *What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective,* „Social Politics: International Studies in Gender, State & Society", vol. 18, nr 1.

Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* London, Polity Press.

Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford–New York, Oxford University Press.

Esping-Andersen G. (2009), *The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles,* Cambridge, Polity Press.

Haig D. (2004), *The Inexorable Rise of Gender and the Decline of Sex: Social Change in Academic Titles, 1945–2001*, „Archives of Sexual Behavior", vol. 33, nr 2.

Hantrais L. (2009), *From Equal Pay to Reconciliation of Employment and Family Life*, w: *Gendered Policies in Europe*, Palgrave Macmillan UK, s. 1–26.

Heinen J. (1997), *Public/Private. Gender, Social and Political Citizenship in Eastern Europe,* „Theory and Society", nr 26 (4), s. 577–597.

Heinen J. (2000), *The Impact of Privatization on the Female Workforce in Poland*, w: D.S. Iatridis (red.), *Social Justice and the Welfare State in the Central and Eastern Europe. The Impact of Privatization*, Westport (CT), Praeger.

Hill Collins P. (1998), *It's All In the Family: Intersections of Gender, Race, and Nation, Hypatia*, „A Journal of Feminist Philosophy. Special Issue: Border Crossings: Multicultural and Postcolonial Feminist Challenges", vol. 13, nr 3.

Komisja Europejska (2010), *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3 marca.

Lewis J., Åström G. (1992), *Equality, Difference, and State Welfare: Labor Market and Family Policies in Sweden*, „Feminist Studies", vol. 18, nr 1.

Michoń P. (2008), *Praca matek w polityce krajów Unii Europejskiej*, Poznań, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

Orloff A.S. (1993), *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States,* „American Sociological Review", vol. 58, nr 3.

Pascall G., Lewis J. (2004), *Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe*, „Journal of Social Policy", vol. 33, nr 3.

Sainsbury D. (1999), *Gender and Social Democratic Welfare States,* w: D. Sainsbury (red.), *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford, Oxford University Press.

Saxonberg S. (2013), *From Defamilization to Degenderization: Toward a New Welfare Typology*, „Social Policy & Administration", vol. 47, nr 1.

Szelewa D. (2013), *Gender and Class: Comparing the Situation of Single-Parent Households in Seven European Countries*, „European Journal of Social Security", vol. 15, nr 358.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Taylor-Gooby P. (red.) (2004), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State,* Oxford, Oxford University Press.
Udry J.R. (1994), *The Nature of Gender*, „Demography", vol. 31, nr 4.
Veerle M. (2011), *Cooking, Caring and Volunteering: Unpaid Work Around the World,* „OECD Social Employment and Migration Working Papers", nr 116.
WHO, http://www.who.int/gender/whatisgender/en/ [dostęp: 22.12.2016].

Słowa kluczowe: *gender*, płeć kulturowa, luka zatrudnieniowa, luka płacowa, praca nieodpłatna

Artykuły powiązane:
Obywatelstwo społeczne; Państwo opiekuńcze (welfare state); Model polityki społecznej; Wskaźniki społeczne; Komodyfikacja i pojęcia pokrewne; Capability Approach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Dorota Szelewa
School of Social Policy, Social Work and Social Justice
University College Dublin

Inwestycje społeczne*

Najpełniejsza definicja inwestycji społecznych (ang. *social investment*) została zaproponowana przez Komisję Europejską[1], która traktuje je jako „instrumenty polityki ukierunkowane na rozwój zdolności i umiejętności (ang. *skills*) jednostek, jak również na wsparcie ich pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i rynku pracy"[2]. Do kluczowych instrumentów polityki inwestycji społecznych należy zaliczyć „edukację, usługi opiekuńcze dobrej jakości, opiekę zdrowotną, szkolenia, pomoc w znalezieniu zatrudnienia oraz usługi rehabilitacyjne"[3]. Pojęcie inwestycji jest różnie rozumiane: ogólnie – jako program, podejście do polityki społecznej, strategia, perspektywa lub paradygmat (Hemerijck 2015). Należy jednoznacznie podkreślić, że choć pojęcie inwestycji społecznych stało się przedmiotem badań naukowych nad polityką społeczną, to jego definicja pochodzi ze sfery **praktyki** polityki społecznej i najczęściej dotyczy strategii tej polityki. **Sytuując pojęcie inwestycji społecznych w sferze praktyki, należy je zdefiniować jako strategię polityki społecznej, której głównym celem i priorytetem jest kształtowanie umiejętności**. Strategia inwestycji społecznych zasadniczo służy temu, by przygotować (ang. *prepare*) jednostkę do udziału w życiu ekonomicznym i społecznym danej wspólnoty, a nie – „naprawiać" (ang. *repair*) jej sytuację w przypadku wystąpienia ryzyka socjalnego. Naukową analizę koncepcji inwestycji społecznych można ulokować w następujących nurtach badań nad polityką społeczną:

1. Analiza skuteczności inwestycji społecznych jako strategii, czyli badanie efektywności programów inwestycji w rozwój umiejętności, w tym tworzenie modeli matematycznych i symulacji wpływu inwestycji społecznych na budżet

* Praca współfinansowana z grantu nr **2012/04/S/HS5/00440** ze środków Narodowego Centrum Nauki.

[1] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020" (COM(2013) 83 final).

[2] Zob. http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044 [dostęp: 01.09.2015].

[3] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

jednostki zarządzającej (na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym) oraz na społeczną i ekonomiczną sytuację grup docelowych, obrazujące mnożnikowy efekt inwestycji społecznych dla danej społeczności.

2. Badania nad politycznym i instytucjonalnym kontekstem wprowadzania i warunków funkcjonowania strategii inwestycji społecznych (podejście metateoretyczne), czyli badania politycznych, ideologicznych, ale również strukturalnych uwarunkowań przyjęcia tej strategii przez podmioty realizujące politykę społeczną czy też wyznaczające jej standardy i zalecenia. Jest to naukowa refleksja nad genezą strategii i rolą poszczególnych aktorów realizujących zadania w ramach polityki społecznej, jak również analiza kontekstu i uwarunkowań wprowadzania strategii inwestycji społecznych na poziomie krajowym.

Niniejszy tekst lokuje się w drugiej z wymienionych grup badań nad inwestycjami społecznymi, przybliżając koncepcję inwestycji społecznych i wskazując na jego podstawowe źródła i hasła pokrewne.

Prewencyjne podejście do ryzyk socjalnych odróżnia więc perspektywę inwestycji społecznych od modelu tradycyjnego państwa opiekuńczego, które łagodzi skutki trudnych sytuacji życiowych, ponieważ wyposaża daną osobę w umiejętności pozwalające uniknąć trudnej sytuacji, tym samym podnosząc kapitał ludzki danej osoby (ang. *human capital*)[4]. Innymi słowy, nakłady finansowe na wdrożenie programów polityki społecznej, które rozwijają umiejętności jednostki niezbędne do utrzymania się na rynku pracy i pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, są traktowane jako inwestycja w sensie ekonomicznym – odpowiednio wyposażona jednostka będzie wymagała pomocy finansowej państwa w mniejszym stopniu, ponieważ ominą ją skutki wielu ryzyk socjalnych (Szelewa 2012). W skali makro brak konieczności czynienia nakładów na łagodzenie skutków trudnych sytuacji i niepowodzeń życiowych zmniejsza obciążenie budżetów lokalnych i krajowych wydatkami socjalnymi. W tym sensie idea inwestycji społecznych przede wszystkim kładzie nacisk na politykę społeczną jako inwestycję o pozytywnej stopie zwrotu, a nie postrzega jej z perspektywy kosztów. Traktowanie polityki społecznej kształtującej umiejętności jako opłacalnej inwestycji odróżnia politykę inwestycji społecznych od modelu liberalnego państwa opiekuńczego i neoliberalnego podejścia nakazującego zmniejszanie wydatków na cele społeczne, widzianych wyłącznie jako koszt hamujący rozwój ekonomiczny (Morel, Palier, Palme 2012).

W poszukiwaniu źródeł strategii inwestycji społecznych wskazuje się na wzorzec produktywistycznej polityki społecznej, jaką zaczęła prowadzić Szwecja w latach 30. XX w. Dla polityki rodzinnej oznaczało to dbanie nie tylko o liczbę, ale również o jakość nowych obywateli, czyli – posługując się współczesną termi-

[4] Pojęcie „kapitał ludzki" opracowali ekonomiści: Gary S. Becker, Jacob Mincer i Theodore W. Schultz pod koniec lat 60. i w latach 70. XX w.; zob. np. Becker 1975.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

nologią – o ich kapitał ludzki (Morel, Palier, Palme 2012). Ważną rolę już wtedy odgrywała idea spójności i solidarności społecznej oraz równość płci – stąd nastawienie na inwestycję w dzieci ze środowisk najbardziej zagrożonych wykluczeniem i stymulowanie aktywności zawodowej kobiet. Jak czytamy w przywołanej wyżej pracy, efekt mnożnikowy tak rozumianych inwestycji społecznych był siłą napędową rozwoju szwedzkiej gospodarki. Podobne podejście do polityki społecznej (choć ciągle bez bezpośredniego i celowego używania pojęcia inwestycji społecznych) było następnie częścią Keynesowskiego modelu polityki gospodarczej w odpowiedzi na kryzys ekonomiczny lat 30. XX w. – polityki społecznej nie postrzegano jako kosztu, lecz jako ważny czynnik równowagi makroekonomicznej (Hemerijck 2012). Z kolei odejście od polityki makroekonomicznej opartej na teoriach Johna Maynarda Keynesa wiązało się z kryzysem finansowym lat 70. XX w. W modelu polityki gospodarczej, inspirowanej m.in. przez szkołę myśli ekonomicznej stworzoną przez Miltona Friedmana, wydatki na politykę społeczną zaczęły być postrzegane jako niepotrzebne, hamujące rozwój gospodarczy kraju, a programy wsparcia socjalnego – jako ograniczające indywidualną przedsiębiorczość i zniechęcające do podjęcia zatrudnienia (zgodnie z zasadą indywidualnej odpowiedzialności). W nowym, neoliberalnym paradygmacie cele polityki społecznej zostały przeorientowane na politykę aktywizacji, z jednoczesnym wycofywaniem się ze wsparcia w postaci świadczeń pieniężnych.

Powrót do polityki społecznej traktowanej jako inwestycja, a nie jako koszt, nastąpił w latach 90. XX w. O konieczności odejścia od strategii ograniczania wydatków na politykę społeczną świadczyły takie zjawiska, jak: pogłębiające się nierówności dochodowe, dziedziczenie niskiego statusu (reprodukcja biedy), powiększające się grono tzw. pracujących biednych (ang. *working poor*), społeczne i ekonomiczne koszty polaryzacji dochodów oraz niepewna sytuacja na rynku pracy. Strategii inwestowania w politykę społeczną, a przez to inwestowania w ludzi, nadawano różne określenia: rozwój społeczny (ang. *social development*), państwo opiekuńcze zorientowane na rozwój (ang. *developmental welfare state*), państwo inwestycji społecznych (ang. *social investment state*), państwo usamodzielniające (ang. *enabling state*), liberalizm włączający (ang. *inclusive liberalism*) (Morel, Palier, Palme 2012, s. 8). Trudno jednoznacznie stwierdzić, w którym momencie i przez kogo pojęcie inwestycji społecznych zostało zdefiniowane w jego współczesnym rozumieniu. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju jest instytucją, która w szczególny sposób zaczęła promować to nowe podejście (OECD 1996). Jej rekomendacje najczęściej dotyczyły konieczności rozbudowy usług opiekuńczych i instytucji wczesnej edukacji, a opracowania skupiały się na wykazaniu pozytywnego wpływu wczesnej edukacji i opieki na dalszy rozwój emocjonalny i społeczny człowieka (OECD 2007).

Gdy mowa o naukowej refleksji nad strategią inwestycji społecznych i wyartykułowaniu jej najważniejszych postulatów, należy wspomnieć o pracy zbiorowej

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

(której tytuł brzmi po polsku: „Dlaczego potrzebujemy nowego państwa opiekuńczego") pod redakcją Gøsty Esping-Andersena, napisanej przez niego wspólnie z badaczami zainteresowanymi nowym podejściem, na zamówienie Belgijskiej Prezydencji Rady Unii Europejskiej w 2001 r. (Esping-Andersen 2002). Książka zawiera wyniki badań nad skutecznością nowej strategii polityki społecznej, jak również dotyka problemu uwarunkowań jej wprowadzenia. Autorzy opracowania wskazali na wyzwania dla polityki społecznej, dostosowanej do nowego kontekstu społeczno-ekonomicznego ery postindustrialnej, gospodarki opartej na wiedzy i zjawiska masowego wejścia kobiet na rynek pracy, postulując, podobnie jak OECD, wzmożony wysiłek na rzecz inwestycji w usługi opiekuńcze dla małych dzieci, wczesną edukację przez kształcenie i dostosowywanie kompetencji i umiejętności na różnych etapach życia[5]. Autorzy opracowania odcięli się również od przedstawionej przez Anthony'ego Giddensa wizji tzw. trzeciej drogi. Jak przekonują, jednym z ważnych celów inwestycji społecznych jest zmniejszanie nierówności, co pociąga za sobą również użycie instrumentów zabezpieczenia społecznego do walki z ubóstwem, podczas gdy w wizji Giddensa instrumenty wsparcia pieniężnego uznawane byłyby za pasywną – a więc niepożądaną – wersję polityki społecznej (Morel, Palier, Palme 2012, s. 19).

Jednym z najczęściej podejmowanych wątków w analizach efektów strategii inwestycji społecznych jest znaczenie wysokiej jakości usług opieki nad małym dzieckiem dla rozwoju zdolności poznawczych, społecznych i emocjonalnych dziecka w dalszych etapach życia. W skali makro, inwestycja w najmłodszych pozwala na oszczędności w budżetach centralnych i lokalnych, ponieważ dzieci lepiej wyposażone w różnego rodzaju kompetencje nie zasilają w przyszłości szeregów osób korzystających z dodatkowych, kosztownych programów wsparcia (edukacja specjalna, rehabilitacja, leczenie z uzależnień itp.) (Heckman 2011). Zgodnie z wynikami badań, koszty alternatywne umieszczenia jednego dziecka w przedszkolu określono jako cztery raz mniejsze niż koszty wynikające z wystąpienia różnych ryzyk w przypadku dzieci, które nie chodziły do przedszkola. Dzieci, które chodziły do przedszkola lub korzystały z innych form wysokiej jakości usług opiekuńczych przynajmniej od 3. roku życia, rzadziej musiały powtarzać klasę lub przenosić się do szkół specjalnych. Wyniki badań wskazują również, że dzieci, które uczęszczały do przedszkola, zwłaszcza dzieci ze środowisk zagrożonych wykluczeniem, sprawiały mniej problemów wychowawczych w szkole, a następnie notowano wśród nich mniejszą skłonność do angażowania się w działalność przestępczą. Oprócz wskazywania pozytywnych efektów dla rozwoju i edukacji dzieci, oblicza się również

[5] Postulaty te powtórzył w samodzielnym opracowaniu Gøsta Esping-Andersen (2009), wskazując na pozytywny wpływ dostępności usług opiekuńczych wysokiej jakości na poziom zatrudnienia kobiet i dzietność, ale również na wzrost mobilności międzypokoleniowej i w efekcie – zmniejszenie nierówności.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

finansową stopę zwrotu z inwestycji we wczesną edukację (w tym przypadku stopa zwrotu do budżetu lokalnego wyniosła 7%) (Szelewa 2012). Szacunki Esping-Andersena dla Danii wykazują, że dodatkowe podatki odprowadzone od pracowników, którym umożliwiono godzenie ról zawodowych i opiekuńczych dzięki opiece bardzo wysokiej jakości, znacznie przewyższają wydatki budżetowe na tę opiekę: w tym przypadku zwrot netto wyniósł 43% (Esping-Andersen 2009).

Jak już wcześniej wspomniano, przedmiotem badań stały się również polityczne i strukturalne uwarunkowania strategii inwestycji społecznych. Najbardziej kompleksowe opracowanie dotyczące szerokiego, w tym europejskiego, kontekstu funkcjonowania strategii inwestycji społecznych to publikacja zbiorowa pod redakcją Nathalie Morel, Bruno Paliera i Joakima Palmego (2012)[6]. Autorzy opracowania przedstawiają genezę strategii inwestycji społecznych i inspiracje najważniejsze dla jej twórców, wskazują na odmienność politycznych uwarunkowań tejże strategii oraz na powiązanie inwestycji społecznych z polityką godzenia życia zawodowego z rodzinnym (Morgan 2012), z aktywną polityką rynku pracy (Bonoli 2012), a nawet z polityką klimatyczną (Sommestad 2012). Do autorów, którzy są najbardziej związani z badaniami nad strategią inwestycji społecznych, należy zaliczyć – obok wspomnianych już Paliera, Morel i Palmego – także Antona Hemerijcka i Franka Vandenbroucke.

Strategia inwestycji społecznych została też poddana krytyce, choćby ze względu na skupianie się na podażowej – nie zaś popytowej – stronie rynku pracy. Podejście nakazujące inwestycję w „zatrudnialność" uznano również za zakamuflowaną strategię ograniczania polityki społecznej, ponieważ kładzie ono nacisk na indywidualną odpowiedzialność za włączanie się w rynek pracy, a samo podjęcie zatrudnienia traktuje jako najwyższy z celów (Porte, Jacobsson 2012). Wskazuje się wreszcie na nieco instrumentalne traktowanie pracy zarobkowej kobiet i zaniedbanie postulatów równego rozkładu obowiązków opiekuńczych (Jenson 2012). Wreszcie, jak podkreśla Jane Jenson, inwestycje społeczne obiecują korzyści w dalekiej, często trudnej do określenia przyszłości, podczas gdy tradycyjne, keynesowskie podejście stawia sobie za cel osiągnięcie równowagi „tu i teraz". W obronie inwestycji społecznych wysuwa się argument politycznej skuteczności tego podejścia dla rozwoju polityki społecznej w warunkach nieustającej presji na państwo opiekuńcze.

[6] W polskiej wersji książka nosi tytuł *Polityka społeczna jako inwestycja*, tłum. J. Karwacka, Warszawa 2015, Wydawnictwo WSP im. Janusza Korczaka.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Literatura wykorzystana

Becker G.S. (1975), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, wyd. 2, New York, Columbia University Press for National Bureau of Economic Research.

Bonoli G. (2012), *Active Labour Market Policy and Social Investment: A Changing Relationship*, w: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

Esping-Andersen G. (red.) (2002), *Why We Need a New Welfare State*, New York, Oxford University Press.

Esping-Andersen G. (2009), *Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*, Cambridge, UK, Polity Press.

Heckman J.J. (2011), *The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education*, „American Educator", vol. 35, nr 1.

Hemerijck A. (2012), *Two or Three Waves of Welfare State Transformation?*, w: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

Hemerijck A. (2015), *The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment*, „Social Politics", vol. 22, nr 2.

Jenson J. (2012), *A New Politics for the Social Investment Perspective*, w: G. Bondi, D. Natali, *The Politics of the New Welfare State*, Oxford, Oxford Universtity Press.

Morel N., Palier B., Palme J. (red.) (2012), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

Morgan K.J. (2012), *Promoting Social Investment Through Workfamily Policies: Which Nations Do It and Why?*, w: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State*, Bristol, Policy Press.

OECD (1996), *Beyond the New Policy Agenda*, Paris, OECD.

OECD (2007), *Babies and Bosses*, Paris, OECD.

Porte C. de la, Jacobsson K. (2012), *Social Investment or Recommodification? Assessing the Employment Policies of the EU Member States*, w: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

Sommestad L. (2012), *Climate Policy and the Social Investment Approach: Towards a European Model for Sustainable Development*, w: N. Morel, B. Palier, J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.

Szelewa D. (2012), *Usługi opiekuńcze dla małych dzieci: główne argumenty za rozszerzeniem dostępu do publicznych usług opieki nad dzieckiem*, Warszawa, Fundacja im. Friedricha Eberta i Fundacja ICRA.

Słowa kluczowe: inwestycje społeczne, polityka społeczna, umiejętności, kapitał ludzki

Artykuły powiązane:
Państwo opiekuńcze (welfare state); Model polityki społecznej; Spójność społeczna; Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne; Capability Approach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Konwencje jako kategoria teoretyczna

Pojęcie konwencji jako kategorii teoretycznej (fr. *économie des conventions, théorie des conventions, convention theory*) w naukach ekonomicznych oraz socjologii rozwinięto w latach 80. XX w. we Francji. Badacze francuscy (m.in. André Orléon, Olivier Favereau, Laurent Thévenot) stosowali omawiane pojęcie w celu dokonania **opisu i analizy problemów związanych z wpływem jednostek na procesy decyzyjne** (zarówno te na poziomie mikro, dotyczące życia codziennego aktorów społecznych, jak i te na poziomach mezo i makro, związane z funkcjonowaniem wspólnot lokalnych i ponadlokalnych) **przez konsensualne interpretowanie zasad i norm społecznych**.

Z czasem kategoria konwencji zaczęła być wykorzystywana do analiz z zakresu zarządzania (Kozica, Kaiser, Friesl 2014) oraz prawa i politologii (Bessy 2014). Wielość ujęć znalazła wyraz w różnych definicjach omawianego pojęcia. Z punktu widzenia polityki społecznej najbardziej interesujące wydaje się politologiczne ujęcie tytułowej kategorii. Przyjmując tę perspektywę, Philippe Batifoulier i Guillemette de Larquier zdefiniowali konwencje jako „arbitralne oraz w małym stopniu zdefiniowane podstawy podejmowania decyzji lub działań przez jednostki" (2001, s. 13). Niniejsze opracowanie zarysowuje jedynie relacje między konwencjami i ich interpretacją. Jest to jedna z trzech osi analizy kategorii konwencji wyróżnionych przez Christiana Bessy: holizm/indywidualizm, konwencje i ich interpretacje oraz realizm/konstruktywizm (Bessy 2002). Przybliżając zagadnienie interpretacji konwencji, można wyróżnić dwa elementy: pierwszy – dotyczący tego, czym są konwencje i do czego służą, oraz drugi – określający zakres wpływu wywieranego przez jednostki na otoczenie społeczne za pomocą konwencji.

Jeśli chodzi o pierwszy element, badacze francuscy przyjęli, że konwencjami są zarówno (1) zasady, normy oraz sposoby postępowania wypełniające luki w dotychczasowym systemie odniesień jednostek (np. niepisanych normach postępowania w konkretnej firmie czy założeniach polityk publicznych), jak i (2) nowe sposoby odczytywania zasad, norm, sposobów postępowania istniejących już w tym systemie.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

We francuskiej literaturze przedmiotu wyróżniono również **dwa typy konwencji**. Pierwszy można określić jako **konwencje szczegółowe**. Ten typ konwencji obejmuje spontanicznie odtwarzane zalecenia, instrukcje zachowania, do których można się dostosować i które wskazują, jakie zachowanie jest wymagane lub preferowane (bądź zabronione) w określonych kontekstach. Nieprzestrzeganie tych reguł nie wiąże się z sankcjami zewnętrznymi, lecz powoduje straty dla naruszających je jednostek, związane z zakłóceniem porządku społecznego. Przykładem tego typu konwencji są zasady codziennych powitań (mówienia „dzień dobry", podawania ręki lub całowania w policzek) czy zasady postępowania w przedsiębiorstwie (styl ubierania się, przerwy na kawę, zwyczaje związane z rozpoczynaniem i kończeniem pracy). Z kolei drugi typ konwencji, określany jako **konwencje generalne**, dotyczy reguł oraz instytucji (całości reguł, które strukturyzują interakcje między jednostkami lub definiują zasady postępowania), norm, zasad społecznych opartych na wypracowywaniu przez społeczeństwo wspólnych interpretacji rzeczywistości społecznej. Są one uwzględniane przez jednostki w procesie podejmowania decyzji. Konwencje te istnieją, ponieważ jednostki uznają, że należy ich przestrzegać. System sankcji łączy się z nimi w większym stopniu niż z pierwszym typem konwencji, przy czym nie chodzi tu o aparat przymusu zapewniający ich stosowanie, lecz o sankcje społecznego ostracyzmu czy wykluczenia. Konwencje tego typu odnoszą się do sfery normatywnej współdziałania jednostek w społeczeństwie, mają charakter wspólnotowy i arbitralny (jednostki samodzielnie interpretują i reinterpretują ich znaczenie). Przykładem tego typu konwencji są normy dotyczące więzi społecznej oraz sprawiedliwości społecznej. W niektórych społeczeństwach (np. we Francji) mogą się one opierać na koncepcji spójności społecznej, w innych (np. w Stanach Zjednoczonych) – na koncepcji utylitaryzmu (Barbier 2008, s. 44–47, 212–216). Konwencje te wpływają na kształt polityki publicznej. Wyraża się to w akceptowalnym społecznie zakresie implementacji rozwiązań wchodzących w skład polityki skłaniania do zatrudnienia (ang. *workfare*) czy w rozwiązaniach w zakresie pomocy społecznej. Podsumowując, warto wskazać relacje między dwoma omówionymi typami konwencji. Formułowanie wspólnych, ale konwencjonalnych, wyobrażeń na temat rzeczywistości społecznej (konwencji drugiego typu) umożliwia koordynację partykularnych zachowań jednostek, które w podejmowaniu swoich decyzji odwołują się do konwencji pierwszego typu.

Drugi element definicji – dotyczący zakresu wpływu jednostek na otoczenie społeczne, wywieranego za pomocą konwencji, został rozwinięty w ramach **dwóch podejść** do konwencji: **strategicznego** oraz **interpretacyjnego**. Podejście strategiczne nawiązuje do konwencji pierwszego typu. Jego rozwinięcie stanowiło pierwszy etap prac nad ekonomiczną kategorią konwencji. Tacy badacze, jak Thomas Schelling, David Lewis, Harvey Leibenstein czy John Maynard Keynes przyczynili się do wypracowania pierwszych definicji konwencji (za: Batifoulier, de Larquier 2001,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

s. 100). Jednak na szerszą skalę konwencje stały się przedmiotem badań w ekonomii dopiero w latach 80. XX stulecia. W 1989 r. kategorię konwencji dopracowali i spopularyzowali m.in. A. Orléon, O. Favereau oraz L. Thévenot na łamach specjalnego, tematycznego numeru czasopisma „Revue Économique" (za: Billaudot 2006, s. 55). Powiązali ją wówczas z teorią gier, koncepcją równowagi Nasha i problematyką poszukiwania równowagi pomiędzy różnymi możliwościami zachowania i podejmowania decyzji. W latach 90. XX w. tym podejściem do konwencji zainteresowali się także ekonomiści amerykańscy, m.in. Hobart Peyton Young.

Podejście to w polskiej literaturze jest określane jako „konwencyjna teoria przedsiębiorstwa" (Noga 2010). Kładzie się w nim nacisk na interpretowanie oraz stosowanie przez jednostki w praktykach życia codziennego szczegółowych norm, reguł. Bada się, jak działania te wpływają na najbliższe otoczenie jednostki. W zakresie polityki społecznej zagadnienia obejmowane podejściem strategicznym do konwencji są analizowane przy użyciu pokrewnej koncepcji *street-level bureaucracy* (urzędników pierwszego kontaktu) Michaela Lipsky'ego.

Z kolei drugie podejście, określane jako „interpretacyjne" – w małym stopniu obecne dotąd w teorii polityki społecznej, wiąże się z drugim typem konwencji. Jego rozwój w ramach kategorii konwencji nastąpił w latach 90. XX w. Związany był ze sformułowanymi wówczas przez francuskich socjologów (Luc Boltanski, Ève Chiapello i Laurent Thévenot – ekonomista i socjolog) teoriami: koncepcją socjologii pragmatycznej oraz modelem ekonomii wielkości (fr. *modèle des économies de la grandeur*, ang. *orders of worth*) – w ujęciu tym termin „wielkość" należy rozumieć jako „doniosłość" (tłum. terminu fr. za: Podrez 2006, s. 94) – w kontekście badań nad tematyką poszukiwania punktów odniesienia (instytucji, wyobrażeń, wartości, norm) w procesie podejmowania decyzji i dochodzenia do kompromisu w sferze władzy, stosunków społecznych czy relacji ekonomicznych (Biencourt, Chaserant, Rebérioux 2001, s. 215–216). W nawiązaniu do powyższego, **podejście interpretacyjne do kategorii konwencji jest powiązane z nowym nurtem w teorii krytycznej – pragmatyczną socjologią krytyki** (fr. *la sociologie pragmatique de la critique*). Nurt ten został ukształtowany w odniesieniu do programów intelektualnych inspirowanych marksizmem. Jest to projekt krytyczny i zaangażowany społecznie. Jego celem jest odkrywanie form dominacji, zwłaszcza dominacji zarządczej związanej z koncepcją *governance*, upowszechnianej we współczesnych kapitalistycznych państwach demokratycznych (Boltanski 2015, s. 200–203), a następnie formułowanie zaleceń sprzyjających łagodzeniu nierówności społecznych. Pragmatyczna socjologia krytyki Luca Boltanskiego różni się jednak od socjologii krytyki Pierre'a Bourdieu (por. Susen 2015, s. 151–184). Dystansuje się wobec strukturalizmu Bourdieu, w większym stopniu zmierzając w kierunku konstruktywizmu. Z wielu różnic, w kontekście jej wpływu na kategorię konwencji, warto zwłaszcza podkreślić fakt, że Boltanski „przywrócił"

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

aktorom społecznym zmysł krytyczny oraz sprawczość. Jego koncepcja wpisuje się w tzw. optymizm antropologiczny. Aktorzy społeczni uczestniczą w negocjowaniu i renegocjowaniu zasad, norm, reguł określających działanie w określonych sferach życia (fr. *cité*) oraz w ich weryfikacji. Potencjalna zdolność wszystkich aktorów społecznych (a nie jedynie elit naukowych czy politycznych) – zanurzonych w relacjach społecznych, ale niezdeterminowanych nimi – do krytycznego oglądu rzeczywistości stanowi siłę sprawczą przekształcania społeczeństwa. Celem krytyki jest ewaluacja legitymizacji konwencji obowiązujących w określonych sferach życia. Ceną jest jednak niepewność co do kształtu rzeczywistości, w której działają aktorzy społeczni. Aktorów tych motywują do działania interesy – zarówno egoistyczne, jak i altruistyczne. Wspólną płaszczyzną działania jest interes wynikający z partycypacji w życiu danej wspólnoty oraz z przynależności do wspólnoty ogólnoludzkiej. Aktorzy społeczni ponoszą odpowiedzialność za udowodnienie, potwierdzenie swojej pozycji w grupie społecznej oraz swojego stanowiska normatywnego. Krytyczna aktywność aktorów społecznych jest wyrażana w komunikacji społecznej, przede wszystkim w dyskursie.

W rezultacie, kategoria konwencji – w podejściu interpretacyjnym – reprezentuje stanowisko odchodzące od klasycznej koncepcji relacji między jednostką a grupami i klasami społecznymi (Wilkinson 2011). W podejściu interpretacyjnym w większym stopniu zwrócono uwagę na wpływ deliberacyjnie uzgadnianych przez jednostki konwencji generalnych (wyobrażeń danej wspólnoty na temat zasad sprawiedliwości społecznej, relacji władzy oraz przyjętej koncepcji dobra wspólnego) na zasady i instytucje społeczne. Podkreślono znaczenie reinterpretacji konwencji generalnych przez jednostki wraz ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu, do którego się odnoszą. W tym kontekście państwu przypisano rolę drugorzędną – sankcjonuje ono oparty na konwencjach szczegółowych system norm i zasad postępowania lub też dostosowuje ten system do zmian zachodzących w sferze konwencji i niejako jedynie potwierdza zmiany wynikające z działań aktorów społecznych (np. regulacje dotyczące aborcji, eutanazji, antykoncepcji czy dostępu do informacji w internecie). Rozstrzyga ewentualne sprzeczności w zakresie konwencji generalnych. Polityka współczesnych wysoko rozwiniętych państw demokratycznych jest w coraz większym stopniu wtórna wobec decyzji i działań politycznych podejmowanych przez grupy społeczne i instytucje.

Kategoria konwencji mieści się w **epistemologii konstruktywistycznej**. Jest to konstruktywizm „miękki". Badacze związani z kategorią konwencji przyjęli za amerykańskim filozofem języka oraz umysłu Johnem R. Searle'em, że wszystkie fakty, które postrzegamy przez pryzmat naszej woli i naszych wierzeń, ostatecznie opierają się na faktach „brutto", które istnieją niezależnie od naszego ich postrzegania. Według tych badaczy, jeśli konwencje (konstruowane społecznie, arbitralne) odbiegają w znacznym stopniu od rzeczywistości „brutto" w ujęciu Searle'a, czyli

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

– inaczej rzecz ujmując – od codziennych doświadczeń aktorów społecznych, to są one krytykowane i zmieniane lub odrzucane. Z kolei, jeśli są za bardzo ogólne, czyli stają się sztuczne, nieprzystające do codzienności aktorów społecznych, to tracą swoją przydatność do koordynacji w procesie uzgadniania zasad, norm, reguł i podejmowania decyzji w sytuacji niepewności. Ponadto, przyjęcie istnienia dyskursu publicznego (w ramach którego uzgadniane są konwencje) wiąże się z założeniem istnienia przestrzeni publicznej i związanych z nią instytucji (Bessy 2002, s. 26–29).

Badacze stosujący kategorię konwencji opowiadają się za **różnorodnością metodologiczną**. Ponieważ jednak wielu twórców omawianej kategorii teoretycznej (w tym zwłaszcza François Eymard-Duvernay czy L. Thévenot) ma krytyczne podejście do metod statystycznych (chodzi tu np. o problem wpływu kodowania statystycznego na zawężanie badanych zjawisk czy procesów społecznych do określonych, łatwo mierzalnych zmiennych bądź problemy związane ze stosowaniem ekonometrii, w tym wątpliwości dotyczące związków przyczynowych między zmiennymi), **preferowane są metody jakościowe** (Bessy 2014, s. 261–262). Stosowanie metod statystycznych prowadzi najczęściej do tworzenia typologii, które porządkują zidentyfikowane w badaniach różne formy koordynacji działań aktorów społecznych. W odniesieniu do metod badawczych (jakościowych i ilościowych) bardzo mocno podnoszony jest problem subiektywizmu – wpływu badacza na wybór problemu badawczego oraz jego konceptualizację i operacjonalizację.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na **kwestie dyskusyjne związane z kategorią konwencji**. Wskazuje się, że według założeń, na których opiera się ta kategoria, w procesie podejmowania decyzji aktorzy społeczni odnoszą się do intersubiektywnych, zewnętrznych punktów odniesienia, zasad, norm społecznych. Podstawą koordynacji działań aktorów społecznych są zbiorowe wyobrażenia na temat rzeczywistości. Jednak nie są one niezmienne. Zasady te są kształtowane, interpretowane i reinterpretowane przez aktorów społecznych. W tym kontekście z krytyką spotyka się przyjęta przez badaczy, operujących kategorią konwencji, definicja indywidualizmu metodologicznego (fr. *individualisme méthodologique complexe*; ang. *„soft" methodological individualism* [MI]), bazująca na założeniu Poppera – Agassiego (por. Latsis 2006).

Walory poznawcze kategorii konwencji dla badań z zakresu polityki społecznej polegają na tym, że interpretacyjne podejście do kategorii konwencji może ułatwić poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób społeczeństwo złożone z niezależnych jednostek, nieodwołujące się do zewnętrznego autorytetu, konsensualnie wytwarza reguły, instytucje, zasady, normy społeczne, za którymi nie stoi aparat przymusu, będące punktem odniesienia przy podejmowaniu przez te jednostki decyzji (Favereau 2001, s. 5). Podejście to służy do uchwycenia i podkreślenia roli aktorów społecznych w procesie konsensualnego kształtowania głównych założeń i sposobów realizacji polityk publicznych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Badanie aktywności aktorów społecznych polega przede wszystkim na analizie dyskursywnych przejawów ich działań. Dla przykładu, Noel Whiteside i Robert Salais (1998), analizując rozwój polityki społecznej we Francji i w Wielkiej Brytanii w latach 1930–1960, starają się zidentyfikować najważniejsze, dominujące w badanych społeczeństwach, konwencje polityczne. Konwencje te wyrażają wyobrażenia społeczne na temat znaczenia takich wartości, jak dobro wspólne, sprawiedliwość społeczna czy równość (jako dostęp do dóbr i dobrobytu społecznego). Whiteside i Salais pokazują, jak – w zależności od sposobu definiowania powyższych pojęć przez aktorów społecznych – różni się sposób pojmowania sprawiedliwości społecznej, zabezpieczania dobra wspólnego czy gwarantowania równości w instytucjonalnych formach francuskiej oraz brytyjskiej polityki rynku pracy.

W tym zakresie kategoria konwencji uzupełnia dotychczasowe podejścia stosowane w nauce o polityce społecznej do analiz dyskursów społeczno-politycznych. Kategoria ta w ujęciu interpretacyjnym jest częściowo bliska nowemu instytucjonalizmowi, teorii sieci (ang. *network theory*) (Biggart, Beamish 2003), a częściowo – krytycznej analizie dyskursu. W literaturze dyskutowane są także relacje między kategorią konwencji a szkołą regulacyjną (Bessis 2007) czy kategorią konwencji a neomarksizmem (Segura 1995).

Przykłady zastosowania kategorii konwencji można odnaleźć w sferze ekonomii i zarządzania oraz w sferze polityki. W ostatnim przypadku są to przede wszystkim badania zmian w politykach publicznych, np. prace Salais'go dotyczące polityki rynku pracy. Z kolei w odniesieniu do tematyki polityki edukacyjnej kategorię tę stosowała Elisabeth Chatel. Innym przykładem wykorzystywania tej kategorii są badania Philippe'a Batifouliera i Maryse Gadreau dotyczące polityki zdrowotnej.

Do kategorii konwencji sięgała także N. Whiteside (2005) w badaniach porównawczych z zakresu polityki społecznej w kontekście reform emerytalnych we Francji oraz w Wielkiej Brytanii, a Robert Salais i Bénédicte Zimmermann – w odniesieniu do bezrobocia i zatrudnienia. Niektórzy badacze (np. Salais) stosują kategorię konwencji w projektach badawczych dotyczących procesu demokratycznego (zwłaszcza w kontekście koncepcji demokracji deliberacyjnej; dodam, że sama użyłam tej kategorii do badania francuskiej polityki integracji imigrantów[1]).

Z kolei **walory aplikacyjne** kategorii konwencji wiążą się z możliwością wzmacniania deliberacyjnego aspektu procesu kształtowania i realizacji polityki społecznej. Analizy z jej zastosowaniem mogą być wykorzystywane do identyfikacji czynników utrudniających udział aktorów społecznych w procesie politycznym oraz do przeciwdziałania tym blokadom. Kategorią konwencji można się posługiwać w badaniach krytycznych, weryfikujących tezy dotyczące wpływu

[1] Por. Zubrzycka-Czarnecka 2014.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

dyskursu o partycypacji społecznej (zwłaszcza rozumianej jako nurt zarządzania publicznego, jako współrządzenie) oraz praktyk partycypacji społecznej na wycofywanie się władz publicznych z ponoszenia odpowiedzialności za realizację polityki społecznej. Działania te (lub ich brak) są badane w kontekście utrwalania podziałów społeczno-przestrzennych (np. gentryfikacji, gettoizacji, segregacji społeczno-przestrzennej) oraz nierówności społecznych. Z kolei wnioski z badań porównawczych mogą służyć łagodzeniu problemów związanych ze stosowaniem jednolitych instrumentów polityki społecznej w społeczeństwach o różnych tradycjach oraz zróżnicowanym poziomie rozwoju demokracji deliberacyjnej.

Literatura wykorzystana

Barbier J.-C. (2008), *La longue marche vers l'Europe sociale*, Paris, Presses Universitaires de France.

Batifoulier Ph., de Larquier G. (2001), *De la convention et de ses usages*, w: Ph. Batifoulier (red.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica.

Bessis F. (2007), *Sur quelques critiques récurrentes de l'Économie des Conventions*, EconomiX Document de travail 2007-07, Paris, Université Paris X-Nanterre.

Bessy Ch. (2002), *Représentation, convention et institution. Des prepères pour l'Economie des convention*, „Document de travau", CNRS/Centre d'estudes de l'emploi, nr 20.

Bessy Ch. (2014), *Économie des conventions et sociologie*, „Revue Française de Socio-Économie", vol. 13, nr 1.

Biencourt O., Chaserant C., Rebérioux A. (2001), *L'Économie des conventions: l'affirmation d'un programme de recherche*, w: Batifoulier Ph. (red.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica.

Biggart N.W., Beamish T.D. (2003), *The Economic Sociology of Conventions: Habit, Custom, Practice, and Routine in Market Order*, „Annual Review of Sociology", vol. 29.

Billaudot B. (2006), *Économie des conventions et théorie de la régulation: de la comparaison à la confrontation*, „Économie et Institutions", nr 8.

Boltanski L. (2015), *Situation de la critique*, w: B. Frère i in. (red.), *Le tournant de la théorie critique*, Paris, Desclée de Brouwer.

Favereau O. (2001), *Préface*, w: Ph. Batifoulier (red.), *Théorie des conventions*, Paris, Economica.

Kozica A., Kaiser S., Friesl M. (2014), *Organizational Routines: Conventions as a Source of Change and Stability*, „Schmalenbach Business Review", vol. 66, nr 3.

Latsis J. (2006), *Convention and Intersubjectivity: New Developments in French Economics*, „Journal for the Theory of Social Behaviour", vol. 36, nr 3.

Noga A. (2010), *Teorie przedsiębiorstw*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Podrez E. (2006), *Kompromis jako trudny przypadek w etyce biznesu*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym", t. 9, nr 1, Łódź, Salezjańska Wyższa Szkoła Ekonomii i Zarządzania.

Segura A. (1995), *Marx et l'économie des conventions*, „Revue Économique", nr 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Susen S. (2015), *Une réconciliation entre Pierre Bourdieu et Luc Boltanski est-elle possible? Pour un dialogue entre la sociologie critique et la sociologie pragmatique de la critique*, w: B. Frère i in. (red.), *Le tournant de la théorie critique*, Paris, Desclée de Brouwer.

Whiteside N. (2005), *Comparing Welfare States. Conventions, Institutions and Political Frameworks of Pension Reform in France and Britain after the Second World War*, w: J.-C. Barbier, M.-T. Letablier (red.), *Politiques sociales. Enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales.* / *Social Policies. Epistemological and Methodological Issues in Cross-National Comparison*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.

Whiteside N., Salais R (1998), *Comparing Welfare States: Social Protection and Industrial Politics in France and Britain, 1930–1960*, „Journal of European Social Policy", vol. 8, nr 2.

Wilkinson J. (2011), *Convention Theory* [hasło], w: *Encyclopedia of Consumer Culture*, D. Southerton (red.), Thousand Oaks, CA, Sage Publications.

Zubrzycka-Czarnecka A. (2014), *Przeobrażenia francuskiej polityki integracji imigrantów w perspektywie kategorii konwencji*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", nr 2 (25) (www.problemypolitykispolecznej.pl).

Słowa kluczowe: konwencje, teoria konwencji, podejście badawcze, konstruktywizm społeczny

Artykuły powiązane:
Polityka publiczna; Governance

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Dorota Szelewa
School of Social Policy, Social Work and Social Justice
University College Dublin

Model polityki społecznej*

Pojęcie modelu polityki społecznej

Pojęcie modelu polityki społecznej wiąże się ściśle z rozwojem międzynarodowej porównawczej polityki społecznej, która rozwija się intensywnie od lat 90. XX w., po opublikowaniu przez Gøstę Esping-Andersena pracy *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu* (Esping-Andersen 1990). W jednym z najbardziej aktualnych i kompleksowych opracowań poświęconych temu zagadnieniu Ryszard Szarfenberg (2009) zidentyfikował wielość interpretacji i zastosowań modeli polityki społecznej jako część „przemysłu modelowania" (ang. *modelling business*, za: Abrahamson 1999), który do tej pory charakteryzuje większość studiów porównawczych z zakresu polityki społecznej. Omawiany artykuł dotyczył też zastosowania modeli polityki społecznej do tworzenia klasyfikacji (czy typologii) polityki społecznej, jak również do ujęcia dynamicznego, uwzględniającego kierunki reform państwa opiekuńczego. Podobnie, opracowanie Mirosława Księżopolskiego (1999a) stanowi kompleksowe wprowadzenie do tematyki międzynarodowej porównawczej polityki społecznej. Niniejszy tekst nie ma na celu tak obszernego i wyczerpującego przeglądu modeli polityki społecznej, a raczej – przedstawienie bardzo ogólnych ram teoretycznych, genezy i najważniejszych zastosowań narzędzia analitycznego, jakim jest model polityki społecznej. W tym zadaniu nieodzowne będzie sięgnięcie do najnowszych narzędzi i koncepcji, które charakteryzują ewolucję państwa opiekuńczego.

Biorąc pod uwagę zastosowanie modelu polityki społecznej w badaniach nad współczesnym państwem opiekuńczym, najprościej zdefiniować można **model polityki społecznej jako narzędzie analityczne służące do opisywania, porządkowania, klasyfikacji i typologii polityki społecznej**. W prezentowanym opracowaniu pomijam dyskusję na temat różnego znaczenia terminów „państwo opiekuńcze", „polityka społeczna" czy posługiwanie się angielskim terminem *welfare*

* Praca współfinansowana z grantu nr **2012/04/S/HS5/00440** ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

state i traktuję je zamiennie[1]. Najczęściej jednostką podlegającą porządkowaniu jest ogół polityk społecznych na terenie danego kraju (wówczas mówimy o modelu polityki społecznej) lub jej konkretne programy i działy, np. polityka rodzinna, polityka rynku pracy, polityka senioralna itd. (wówczas mówimy o modelach: polityki rodzinnej, polityki rynku pracy, polityki senioralnej itd.). W tym przypadku pod uwagę brane będą te programy polityki społecznej, które wchodzą w domenę zadań władz publicznych (czy też państwa), jako że w literaturze anglosaskiej, w łonie której narodziło się pojęcie modeli polityki społecznej, najczęściej odnoszono je do *welfare state,* czyli państwa opiekuńczego[2].

Typ „idealny" czy typ „realny"? Modele i reżimy państwa opiekuńczego

Dyskusje na temat różnic pomiędzy modelem a reżimem (czy porządkiem) polityki społecznej/państwa opiekuńczego/*welfare state* dotyczą najczęściej wątpliwości dotyczących tego, na ile badana i opisywana za pomocą modelu rzeczywistość jest istotnie zbieżna z założeniami modelu[3]. We współczesnych badaniach nad *welfare state* w opracowaniach podsumowujących rolę modeli polityki społecznej pojawiają się najczęściej dwa stanowiska. Po jednej stronie mamy tu konstrukcję teoretyczną, do pewnego stopnia sztuczną, po drugiej – rzeczywistość, której obraz przez zastosowanie modelu ulega uproszczeniu, skupiając się na cechach charakterystycznych, definiujących określony model polityki społecznej. Uproszczenia mają jednak swój ważny cel badawczy. Jak przekonuje Esping-Andersen, „jeśli naszym celem jest zrozumienie szerszego obrazu, nie musimy zajmować się [wszystkimi, D.S.] szczegółami różnych programów społecznych" (Esping-Andersen 1990, s. 2).

Za Bernhardem Ebbinghausem (2012) wyróżnić można dwie perspektywy funkcjonujące w „przemyśle modelowania":

1. Podejście **węższe i ograniczające się do podania cech instytucjonalnych modelu**. Najczęstszymi kryteriami klasyfikacji polityki społecznej do poszczególnych

[1] W celu zgłębienia różnic pomiędzy tymi terminami polecam fragmenty książek M. Księżopolskiego (1999b) oraz R. Szarfenberga (2008).

[2] Dyskusję na temat państwa jako podmiotu polityki społecznej proponuje m.in. Szarfenberg (2008, s. 18–23).

[3] Ryszard Szarfenberg (2009) uporządkował grupujące modele polityki społecznej ze względu na ich funkcje, zasadniczo dzielące się na: opisową, wyjaśniającą i normatywną.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

modeli (i tworzenia typologii) są cechy instytucjonalne (prawne) polityki społecznej, takie jak:
- dostęp do świadczeń/usług (uniwersalny/selektywny),
- poziom świadczeń,
- jakość usług,
- zakres przedmiotowy polityki społecznej (które działy polityki społecznej są w ogóle regulowane przez podmioty publiczne).

2. **Podejście holistyczne i systemowe**, które obejmuje kontekst ekonomiczny, kulturowy i polityczny, wewnątrz którego funkcjonuje polityka społeczna. Podejście to posługuje się częściej pojęciem **reżimu polityki społecznej** (Manning 2003). Podejście holistyczne, najczęściej określane jako „reżimowe", odnosi się również do takich terminów (oprócz „model" i „reżim"), jak „porządki" (Esping-Andersen, tłum. K. Frieske), „style realizacji polityki społecznej" (J. Supińska), „system", „paradygmat" („np. „inwestycje społeczne") czy też „rodzina" krajów realizujących określoną politykę społeczną. Chociaż wspomniane terminy mają różne znaczenie i funkcję, to wychodzą poza czystą analizę cech instytucjonalnych polityki społecznej.

W pierwszym przypadku, gdy model bierze pod uwagę cechy instytucjonalne, najczęściej przywołuje się znaczenie terminu „model" w kontekście weberowskiej koncepcji „typu idealnego". Pomijając niuanse, typ idealny to taka konstrukcja teoretyczna, która, co prawda, nie istnieje w rzeczywistości empirycznej, ale pomaga w badaniu, w jakim stopniu rzeczywistość empiryczna pokrywa się z cechami konstrukcji o cechach typu idealnego (Burger 1976). W tym znaczeniu typ idealny nie podlega falsyfikacji, można jedynie „testować" zbieżność cech modelu z rzeczywistością empiryczną. Konstrukcja o cechach typu idealnego nie oznacza, że mamy do czynienia z czymś „idealnym" – w sensie – „doskonałym", choć może mieć takie znaczenie, np. w przypadku modeli polityk społecznych wyróżnionych ze względu na ich funkcję normatywną. Najczęściej jednak chodzi tu jedynie o zestaw cech definiujących określony model.

W drugim przypadku, podejścia „reżimowego", również możemy mieć do czynienia z tworzeniem typów idealnych (jak w przypadku pracy Esping-Andersena 1990), jednak pod uwagę brany jest szeroki kontekst oddziaływania polityki społecznej. Z jednej strony przedmiotem badań obok instytucjonalnego kształtu polityki społecznej mogą być jej potencjalne efekty (struktura rynku pracy, decyzje o posiadaniu potomstwa, nierówności społeczne), z drugiej zaś – proces historyczny i rola aktorów życia politycznego w tworzeniu instytucji państwa opiekuńczego. Co więcej, nawet przy wąskim podejściu do modeli polityki społecznej trudno zupełnie nie wziąć pod uwagę otoczenia, w którym funkcjonuje owa polityka. Jeśli modele polityki społecznej są konstrukcjami do pewnego stopnia sztucznymi (w rozumieniu weberowskich typów idealnych), to w większości przypadków

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

typologie tworzone są *a posteriori*. Np. przy konstruowaniu pierwszych typologii wskazujących na istnienie modelu instytucjonalnego czy socjaldemokratycznego jego twórcy musieli wziąć pod uwagę społeczno-ekonomiczne oddziaływanie modelu polityki społecznej (wpływ redystrybucji dochodów na strukturę społeczną) i jego polityczne wzmacnianie przez przewagę partii socjaldemokratycznych i duże znaczenie dialogu społecznego.

Pierwsze modele polityki społecznej i trzy światy kapitalistycznego państwa opiekuńczego

Jak sugerują Wil Arts i John Gelissen (2002) oraz Martin Powell i Armando Barrientos (2011), autorami pierwszego rozróżnienia na model rezydualny (marginalny) i instytucjonalny byli Harold L. Wilensky i Charles Nathan Lebeaux (1958). Model rezydualny oznaczać miał minimalną rolę polityki społecznej nawet w sytuacji załamania się ekonomicznej sytuacji jednostki, której nie wspiera ani rynek, ani rodzina, podczas gdy model instytucjonalny przyjmował pierwszorzędną rolę polityki społecznej w budowaniu nowoczesnego społeczeństwa. Historię tak wstępnie uporządkowanej polityki społecznej w krajach zachodnich przedstawił na przełomie lat 70. i 80. XX w. Ramesh Mishra (1981). Jedną z pierwszych i najbardziej znanych typologii państwa opiekuńczego była koncepcja Richarda Titmussa wyróżniającego trzy modele polityki społecznej: marginalny (USA), motywacyjny (Niemcy, ZSRR) i instytucjonalny (Wielka Brytania), zasadniczo w oparciu o relacje między państwem opiekuńczym a rynkiem (Księżopolski 1999a).

Współcześnie punktem wyjścia dla większości tego typu analiz jest typologia zachodnich *welfare states*, której dokonał w 1990 r. Gøsta Esping-Andersen (1990). Pogrupował on kapitalistyczne państwa zachodnie ze względu na stopień dekomodyfikacji sfery zabezpieczenia społecznego, rodzaj stratyfikacji społecznej oraz typ relacji państwo–rynek. Samo pojęcie dekomodyfikacji (odtowarowienia) zbudowane zostało w oparciu o ang. *commodity* oznaczające dobro (usługę, czynność), które podlega opłaceniu (sprzedaniu), a więc zapewnia dochód osobie świadczącej (sprzedającej) towar lub usługę. Zgodnie z koncepcją zaadaptowaną przez Esping-Andersena, w im mniejszym stopniu dochód danej osoby zależy od dochodu uzyskanego dzięki pracy świadczonej na rynku, w tym większym stopniu ulega ona dekomodyfikacji; „gdy obywatele mogą swobodnie i bez obawy o utratę pracy, dochodu i ogólnego dobrobytu przerwać zatrudnienie w każdej sytuacji, w jakiej uznają to za konieczne" (Esping-Andersen 1990, s. 23).

W ten sposób wyróżnione zostały reżimy: socjaldemokratyczny, konserwatywno-korporacyjny i liberalny. Reżim socjaldemokratyczny reprezentuje tu najwyższy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

stopień dekomodyfikacji, stosunkowo płaską strukturę społeczną i słabszą pozycję rynku względem państwa. Socjaldemokratyczne *welfare states* oferują szczodrą i kompleksową ochronę przeciwko ryzykom, również tym generowanym przez rynek (dekomodyfikacja) na zasadzie solidaryzmu i społecznej inkluzji. W przeciwieństwie do niego, w liberalnym *welfare state* dominują formy pomocy państwa przyznawane na podstawie kryterium dochodowego, przeważa prywatny rynek ubezpieczeń; sam rynek silnie określa strukturę społeczną i miejsce jednostki w tej strukturze. Reżim konserwatywno-korporacyjny wiąże zaś poziom dekomodyfikacji i praw socjalnych ze statusem jednostki, jej przynależnością do danej grupy społecznej – w tym przypadku prawa socjalne określane są przez już istniejącą strukturę społeczną i nastawione są na jej umocnienie. Charakteryzując zatem reżim konserwatywno-korporacyjny, należy zwrócić uwagę na jego historyczne korzenie, sięgające reform Bismarcka z lat 80. XIX w. Wtedy właśnie wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenia dla osób aktywnych zawodowo, co stało się fundamentalną zasadą tej konserwatywno-korporacyjnej polityki społecznej. Inną jej cechą jest odwołanie do chrześcijańskiej nauki społecznej – zasady subsydiarności, zgodnie z którą państwo nie powinno angażować się w rozwiązywanie problemów wewnątrz wspólnoty lokalnej lub rodziny, dopóki mniejsza społeczność (religijna, świecka) nie wyczerpie własnych środków w dążeniu do osiągnięcia równowagi. W kontekście zabezpieczenia społecznego rodzina, w reżimie konserwatywno-korporacyjnym, postrzegana jest przez pryzmat jej żywiciela. I podczas gdy do socjaldemokratycznego reżimu polityki społecznej najbliżej jest państwom skandynawskim, to takie kraje, jak Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone reprezentują reżim liberalny, a przykładowo Niemcy, Francja i Austria – konserwatywno-korporacyjny.

Krytyka reżimów Esping-Andersena

Po pierwsze, krytyka trzech porządków państwa opiekuńczego dotyczyła stosunkowo wąskiej grupy krajów lub wręcz regionów świata: nie znalazły się w niej kraje Europy Południowej, Wschodniej czy kraje azjatyckie. Zgodnie z przykładami podanymi przez Bernharda Ebbinghausa (2012) w 11 analizach porównawczych, odnoszących się bezpośrednio do studium Esping-Andersena z zamiarem jego aktualizacji, kraje Europy Południowej pojawiły się kilka razy, tylko raz ujęto region Europy Środkowowschodniej, nie wspominając o pozaeuropejskich krajach OECD (takich jak Korea Południowa albo Meksyk). Już w pierwszej połowie lat 90. XX w. krytyka ta stanowiła jednocześnie punkt wyjścia dla tworzenia nowych modeli polityki społecznej: przede wszystkim wyróżniony został model

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

„południowoeuropejski" (Ferrera 1996; Rhodes 1997), a ponadto model krajów „pasa łacińskiego" (Leibfried 1993 za: Księżopolski 2007).

Po drugie, koncepcja Esping-Andersena nie uwzględniała perspektywy płci (zob. *Gender i kategorie pokrewne*). Najwięcej wątpliwości wśród badaczy feministycznych wzbudziło kryterium dekomodyfikacji – pojęcie to bowiem ignoruje fakt, że większość kobiet pozostawała często poza rynkiem pracy, a wykonywana przez nie praca domowa nigdy nie została utowarowiona, a więc nie stanowiła *commodity* (towaru) – nie była nim darmowa praca, świadczona w domu. Tym samym nie można wobec kobiet stosować kryterium dekomodyfikacji (Daly 1994). Kryterium to ignoruje więc sytuację kobiet, fakt wykonywania przez nie darmowej pracy w domu i zależność od dochodu małżonka. Nie wystarczy wysoka stopa dekomodyfikacji w socjaldemokratycznych *welfare states*, potrzebne byłoby jeszcze wstępne kryterium dostępu do pracy zawodowej (ang. *commodification*), zrównujące sytuację kobiet.

Koncepcje porządkujące i alternatywne typologie polityki społecznej

Przy porównywaniu polityk społecznych w różnych krajach konieczny jest taki jej pomiar, który najtrafniej „sprowadzi do wspólnego mianownika" cechy poszczególnych programów polityki społecznej. Pierwszym krokiem jest wybór cech polityki społecznej, krytycznych dla konkretnego modelu (cech instytucjonalnych) czy reżimu (łącznie z charakterystyką otoczenia) polityki społecznej. Wybór ten najczęściej podporządkowany jest konkretnej koncepcji, wedle której dobierane są wskaźniki pomiaru – stosunkowo najprostszym zadaniem jest zwykle porównanie hojności świadczeń czy też udział wydatków na politykę społeczną w PKB (ang. *welfare effort*), jednak współcześni badacze wychodzą poza proste porównania wydatków i biorą pod uwagę cechy instytucjonalne polityki społecznej, także w ujęciu jakościowym. Tym samym odpowiadają oni nie tylko na pytanie „ile?", ale również na pytanie „jak?".

Przykładem koncepcji porządkującej jest wspomniana wcześniej dekomodyfikacja. Jak już powiedziano, pojęciem centralnym przy budowaniu koncepcji i wskaźnika dekomodyfikacji był angielski wyraz *commodity* (towar), w nawiązaniu do pracy Karla Polanyiego (2010) opisującego proces utowarowienia pracy w historii powstawania gospodarki rynkowej (ang. *commodification of labour).* Kolejne, wchodzące ze sobą w dialog, typologie polityki społecznej oparte są na innych koncepcjach stawiających w centrum przykładowo: rodzinę, *welfare mix,* jednostkę, płeć społeczno-kulturową (ang. *gender*) lub możliwości/zdolności (ang. *capabilities*). Większość z tych koncepcji została również wykorzystana do

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tabela 1. Koncepcje porządkujące i alternatywne modele polityki społecznej, przykłady

Koncepcja porządkująca	Centralny składnik pojęcia	Znaczenie w zastosowaniu do badań nad modelem polityki społecznej	Koncepcje pokrewne i/lub wskazujące zmianę w przeciwnym kierunku	Modele/reżimy polityki społecznej
Dekomodyfikacja *(de-commodification)* (Esping-Andersen 1990)	*Commodity* (towar)	W im mniejszym stopniu sytuacja materialna danej osoby zależy od dochodu, jaki uzyskuje dzięki pracy świadczonej na rynku, w tym większym stopniu ulega ona dekomodyfikacji	Rekomodyfikacja (*re-commodification*, Pierson 2001)	Liberalny, konserwatywno-korporacjonistyczny, socjaldemokratyczny
Stratyfikacja (stratification) (Esping-Andersen 1990)	*Class* (klasa)	Wpływ polityki społecznej na zmniejszenie, utrwalenie lub zwiększenie nierówności społecznych	Ruchliwość społeczna, spójność społeczna, redystrybucja	
Welfare mix: państwo–rynek–rodzina (Powell, Barrientos 2004)	*Welfare*	Pomiar rozłożenia odpowiedzialności (finansowej, organizacyjnej) za *welfare* pomiędzy elementy *welfare mix*	Rezydualizacja (*residualisation*, Powell, Barrientos 2004), ograniczanie kosztów (*cost containment*), rekalibracja (*recalibration,* Pierson 2001)	
Defamilizacja *(defamilization/ de-familialization)* (Lister 1994; Esping-Andersen 1999; Leitner 2003)	*Family* (rodzina)	Stopień, w jakim jednostka jest w stanie utrzymać akceptowalny poziom życia niezależnie od wsparcia rodziny, czy przez zabezpieczenie społeczne, czy dzięki dochodowi z pracy zarobkowej	Familizacja (*familization/ de-familization*), refamilizacja (*refamilialization*)	Familizm vs defamilializacja lub w wersji „odmiany familializmu" (*varieties of familialism*): domniemany i celowy familializm (*implicit and explicit*) (Leitner 2003)

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tabela 1. cd.

Koncepcja porządkująca	Centralny składnik pojęcia	Znaczenie w zastosowaniu do badań nad modelem polityki społecznej	Koncepcje pokrewne i/lub wskazujące zmianę w przeciwnym kierunku	Modele/reżimy polityki społecznej
Indywidualizacja (*Individualization*) (Lewis 2001, Daly 2011; Sen 1992)	*Individual* (jednostka)	Stopień, w jakim uprawnienia socjalne przysługują indywidualnie, a nie ze względu na status rodzinny	Familizacja (Daly 2011) *(familialization)*	Familizm vs indywidualizacja, *(familialization vs. individualization)*
Degenderyzacja *(de-genderization)* (Saxonberg 2013; Sen 1992)	*Gender* (płeć społeczno-kulturowa)	Stopień, w jakim polityka społeczna neutralizuje kulturowo uwarunkowane role wyznaczone kobietom i mężczyznom w rodzinie i społeczeństwie	Genderyzacja (*genderization*)	Degenderyzacja (*de-genderization*) oraz domniemana i celowa genderyzacja (*implicit and explicit*)
Agency freedom (zakres upodmiotowienia/sprawczości) (Hobson 2011; Sen 1992)	*Agency Capabilities*	Stopień, w jakim polityka społeczna zawęża lub poszerza zakres podmiotowości i sprawczości jednostki	*Capabilities approach*	Polityka społeczna poszerzająca zakres podmiotowości i taka, która wpływa na ograniczenia (bądź ich nie neutralizuje) w podmiotowości/sprawczości *(Agency freedom) (Agency gap)*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Esping-Andersen 1990; Lister 1994; Esping-Andersen 1999; Leitner 2003; Lewis 2001; Daly 2011; Hobson 2011; Saxonberg 2013.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

dynamicznej analizy polityki społecznej i zidentyfikowania procesów, które mogły wpłynąć na ograniczenie polityki społecznej. W ten sposób powstały koncepcje rekomodyfikacji czy refamilializacji polityki społecznej. Przykłady koncepcji porządkujących i ich zastosowania do wyodrębnienia poszczególnych modeli polityki społecznej zostały przedstawione w Tabeli 1.

Techniki badawcze i błędy pomiaru

Dokonawszy wyboru koncepcji porządkującej, badacz polityki społecznej ma przed sobą zadanie dobrania odpowiednich wymiarów porównania, czyli takich cech polityki społecznej, które będą najbardziej charakterystyczne dla danego modelu. W ujęciu węższym, kiedy mówimy o cechach instytucjonalnych polityki społecznej, bierzemy pod uwagę wymiary, takie jak dostępność świadczeń/usług, ich wysokość, jakość itd., w zależności od kierunku wyznaczonego przez koncepcję porządkującą. Kolejnym krokiem jest operacjonalizacja poszczególnych wymiarów. Badacz musi sobie odpowiedzieć na takie pytania, jak np. „Jak zmierzyć jakość usług?" czy „Co to znaczy, że świadczenie jest odpowiednio wysokie?". Uzasadnienia towarzyszące doborowi wskaźników i przyporządkowanie ich zestawów do poszczególnych modeli polityki społecznej jest niejednokrotnie krytycznym momentem w pracy nad porównawczą polityką społeczną z użyciem modeli polityki społecznej.

Jeśli chodzi o techniki badawcze, to – podobnie jak przy innych badaniach społecznych – możemy najbardziej ogólnie podzielić podejścia badawcze na ilościowe i jakościowe. Studia porównawcze stosujące podejście ilościowe posługują się np. analizą klasterową (ang. *cluster analysis*), regresją (łącznie z wielostopniową, ang. *multi-level regression*) czy też badaniami wzdłużnymi, stosowanymi również do porównań biorących pod uwagę średnią liczbę przypadków (ang. *pooled time-series of medium-N case*). Wśród badań mieszanych najczęściej wymienia się Porównawczą Analizę Jakościową (ang. *Qualitative Comparative Analysis*, QCA), której najbardziej znanym popularyzatorem jest Charles Ragin (1987, więcej o QCA poniżej), a która często stanowi punkt wyjścia do bardziej pogłębionych porównawczych studiów przypadku (ang. *comparative case study*), z zastosowaniem metod jakościowych (Ebbinghaus 2012).

Każde wtórne zastosowanie istniejących typologii w niezmienionym kształcie w stosunku do nowych przypadków wiąże się z ryzykiem błędu pomiaru. Brak trafności pomiaru (ang. *measuremenet validity*[4]) może być spowodowany różnymi

[4] Więcej o procesie formowania koncepcji (ang. *concept formation*) i zgodności pomiaru (ang. *measurement validity*) w Adcock, Collier 2001.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

czynnikami, np. nieodpowiednią operacjonalizacją branych pod uwagę wymiarów polityki społecznej.

Przykładem obrazującym problemy z pomiarem polityki społecznej w krajach Europy Wschodniej były studia próbujące zaklasyfikować kraje tego regionu po 1989 r., wykorzystując narzędzia analityczne wypracowane na podstawie badań prowadzonych w Europie Zachodniej i krajach anglosaskich (Deacon 1992; Hantrais, Letablier 1996; Księżopolski 1996b; Aidukaitė 2004; Pascall, Lewis 2004; Szalai 2006). Pomijając różnice pomiędzy podejściami zastosowanymi przez poszczególnych autorów, najczęściej wyniki ich badań sugerowały istnienie czwartego modelu państwa opiekuńczego (oprócz trzech wyróżnionych przez Esping-Andersena), określanego jako post-socjalistyczny/post-komunistyczny[5], do którego zaliczana była (zwłaszcza na początku lat 90. XX w.) większość krajów regionu. Takie wyniki analizy spowodowane były np. wspólną cechą krajów Europy Wschodniej, którą był wysoki wskaźnik wydatków na świadczenia emerytalno-rentowe przy niskim bądź umiarkowanym ogólnym udziale wydatków na cele socjalne. Spowodowało to ukrycie ważnych różnic pomiędzy krajami Europy Wschodniej, zwłaszcza jeśli chodzi o konstrukcję uprawnień socjalnych czy wysokości świadczeń. Podobną tezę o jednorodności doświadczeń postkomunistycznych państw opiekuńczych znaleźć można we wczesnych studiach poświęconych polityce rodzinnej: zwłaszcza w latach 90. minionego wieku. Wielu autorów wskazywało na wspólne doświadczenie państw bloku wschodniego w odgórnej mobilizacji zawodowej kobiet przez wprowadzenie modelu polityki społecznej zakładającego duży stopień defamilializacji opieki, który następnie, po 1989 r., uległ procesowi refamilializacji i ograniczania państwa opiekuńczego (ang. *retrenchment*) (Hantrais 2004; Pascall, Lewis 2004). Biorąc pod uwagę np. tylko dynamikę wskaźników zatrudnienia kobiet, nie zwrócono początkowo uwagi na głębokie różnice pomiędzy państwami tego regionu. Dzięki rozwinięciu się gałęzi badań porównawczych, wewnątrz grupy państw postsocjalistycznych dostrzeżono różne ścieżki rozwoju polityki społecznej w tych krajach i zaklasyfikowano je do różnych modeli polityki społecznej i polityki rodzinnej (Fodor i in. 2002; Glass, Fodor 2007; Szelewa, Polakowski 2008) czy ogólnie – modelu gospodarki kapitalistycznej (Bohle, Greskovits 2012). W większości tych porównań polski model polityki społecznej był określany jako rezydualny (albo marginalny) i promujący „prywatny maternalizm" (Glass, Fodor 2007) lub domniemany familializm (Saxonberg, Sirovatka 2006; Szelewa, Polakowski 2008).

Jeszcze większą trudność w zaklasyfikowaniu polityki społecznej krajów Europy Wschodniej sprawiało szersze podejście uwzględniające otoczenie, w którym

[5] Większość autorów posługuje się określeniem „kraje postkomunistyczne" (np. Inglot, Szikra, Rat 2012), rzadziej – „byłe kraje socjalizmu państwowego" (ang. *post state-socialist*) (zob. np. Szikra, Szelewa 2010).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

funkcjonuje polityka społeczna, jak również jej historyczne, polityczne i kulturowe uwarunkowania (a więc uwzględniające reżim polityki społecznej). Wziąwszy pod uwagę podejście zasobów politycznych (ang. *power resources)* (Esping-Andersen 1990; Korpi 2006), trudno na analizę wschodnioeuropejskiego reżimu polityki społecznej nałożyć ramy tej koncepcji wypracowane na Zachodzie. Podczas gdy w Europie Zachodniej oraz w państwach anglosaskich polityka społeczna rozwijała się również dzięki konfliktowi klasowemu i mobilizacji politycznej w warunkach demokracji, to na wschodzie Europy po 1945 r. państwo opiekuńcze kształtowało się w warunkach braku realnych mechanizmów demokratycznych. Rozszerzenie katalogu uprawnień socjalnych nie było konsekwencją rozwoju praw i wolności osobistych oraz praw politycznych (Szikra, Szelewa 2010) w sensie sekwencyjnego rozwoju praw i wolności (obywatelskich, politycznych i socjalnych) Thomasa Humphreya Marshalla.

Porównawcza analiza jakościowa z użyciem zbiorów rozmytych

Problemy związane z pomiarem państwa opiekuńczego w dużym stopniu rozwiązuje analiza konfiguracyjna z użyciem zbiorów rozmytych (ang. *fuzzy-sets*/*Qualitative Comparative Analysis, fs*/*QCA*), która jest rozwinięciem koncepcji porównawczej analizy jakościowej Charlesa Ragina (2000). Po pierwsze, uwzględnia ona wielowymiarowość zjawisk społecznych, w tym – konfiguracyjny charakter polityki społecznej. Po drugie, metoda ta w sposób klarowny oddziela koncepcję typu idealnego od mierzonej empirycznej rzeczywistości: analiza konfiguracyjna pozwala bowiem na uwzględnienie zróżnicowanego „natężenia" składników modelu. Metoda ta została spopularyzowana w badaniach porównawczych nad polityką społeczną przez Jona Kvista (1999, 2006).

Angielski termin *fuzzy-set*, czyli zbiór rozmyty, jest reprezentacją zjawiska empirycznego, ograniczonego jakościowymi granicami – tzw. kotwicami, które wpływają na ocenę natężenia obecności zjawiska. Może ono przyjmować wartości od 0 (całkowicie poza zbiorem) do 1 (w całości w zbiorze) i te skrajne wartości wraz z 0,5 jako punktem przejścia stanowią granice zbioru. Zaletą metody jest możliwość precyzyjnego określenia, jaki typ idealny odwzorowuje badana polityka. To z kolei ułatwia modelowanie lub tworzenie typologii; dzięki ograniczeniu danego wymiaru przez punkty krańcowe i nadanie wartości punktom pośrednim jesteśmy w stanie określić, w jakim stosunku do typów idealnych sytuuje się rzeczywista polityka jako kombinacja cech. Jeśli pod uwagę wziętych jest kilka cech (o różnym natężeniu zmierzonym przez wartości zbioru rozmytego), to między skrajnymi punktami wyznaczanymi przez wartości zbioru rozmytego powstaje

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

„przestrzeń własności". Jest ona ograniczona liniami prostymi łączącymi jej kąty (tj. kombinacje skrajnych wartości zbiorów – weberowskie typy idealne) i wypełniona kombinacjami cech w różnym stopniu odwzorowującymi te typy.

Wyobraźmy sobie teraz pierwszy składnik modelu, który w ujęciu fs/QCA przybiera postać dwubiegunowego wymiaru. Zakładając więc, iż politykę społeczną można zmierzyć za pomocą jednego wymiaru, uzyskamy różne wartości, które pozwolą nam na klasyfikację polityki społecznej na podstawie jednego wskaźnika. Przykładem takiej operacji jest np. zastosowanie koncepcji dekomodyfikacji polityki społecznej (bez innych wymiarów zastosowanych przez Gøstę Esping-Andersena) czy często stosowanej perspektywy defamilializacji. Przestrzeń własności między tymi dwoma punktami skrajnymi stanowić może podstawę dla wyróżnienia modeli polityki społecznej – familializacji, defamilializacji albo (przykład abstrakcyjny) – umiarkowanej dekomodyfikacji.

Według twórców analizy fs/QCA takie jednowymiarowe podejście do „modelowania" polityki społecznej (i innych zjawisk społecznych) jest jednak błędne, ponieważ albo nie ujmuje ono wielości wymiarów i instrumentów składających się na politykę społeczną, albo stosuje wiele uproszczeń, budując dwubiegunowy indeks polityki społecznej, najczęściej dający możliwość wyróżnienia jedynie dwóch przeciwstawnych modeli. W podawanym przykładzie dekomodyfikacji – jeśli ustalimy, że oprócz ubezpieczenia od bezrobocia musimy również wziąć pod uwagę inne działy polityki społecznej, np. ubezpieczenie emerytalno-rentowe – mamy dwa wyjścia: albo (jak u Esping-Andersena) zbudować indeks polityki społecznej, wziąwszy pod uwagę kilka działów, albo wziąć pod uwagę kilka wymiarów polityki społecznej równocześnie. W pierwszym przypadku produktem końcowym będzie jednak znów „płaska", dwubiegunowa przestrzeń własności, a do budowy indeksu potrzebny będzie szereg decyzji upraszczających, dotyczący choćby wagi poszczególnych składników. W drugim przypadku, czyli stosując analizę konfiguracyjną (i logiczną operację koniunkcji), możemy użyć więcej niż jeden wymiar polityki społecznej, dzięki czemu powstanie znacznie bardziej „pojemna" przestrzeń własności – dzieje się tak już w przypadku dołożenia drugiego wymiaru. Dzięki temu zamiast dwubiegunowej przestrzeni otrzymujemy przestrzeń i możliwości co najmniej czterech kombinacji wyników, dających nie dwa, a cztery modele (zob. Rysunek 1). Krok ten jest również przejawem rezygnacji z jedynie ilościowego pomiaru polityki społecznej na rzecz podejścia jakościowego, które bierze pod uwagę dostęp do świadczeń, ich wysokość i jakość jednocześnie (zob. Księżopolski 1999a). W ten sposób nakreślamy również coraz wyraźniejsze różnice pomiędzy typem idealnym, czyli modelem, a miejscem poszczególnych przypadków w przestrzeni własności.

Zyskiem badawczym jest dokładniejsze odwzorowanie rzeczywistości (dzięki zniuansowanym wynikom odzwierciedlającym natężenie poszczególnych wskaź-

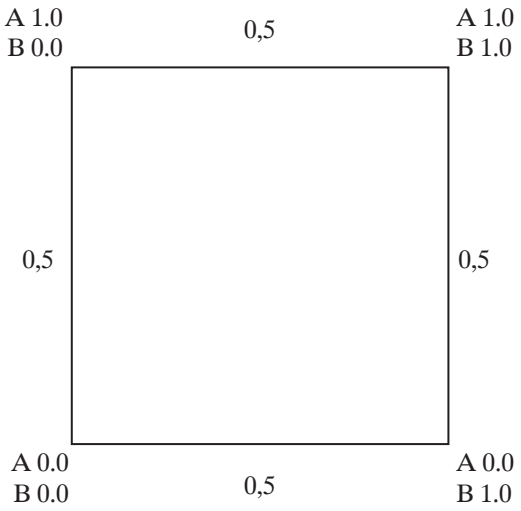
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

ników jednocześnie) bez ponownego „rozproszenia" obrazu (dzięki wskazaniu wartości konkretnej kombinacji odpowiadającej konkretnemu modelowi polityki społecznej). Przy dokładaniu kolejnych wymiarów przestrzeń własności nadal się powiększa, jeszcze lepiej odwzorowując rzeczywistość, a jednocześnie wskazując poszczególne kombinacje wymiarów (i ich wartości) jako typy idealne (modele polityki społecznej) i kombinacje im najbliższe.

Z pewnością metoda ta pozwala na skonkretyzowanie dystansu pomiędzy rzeczywistością a typem idealnym, a zarazem na zrozumienie istoty tworzenia modeli polityki społecznej i używania ich jako narzędzi badawczych dla poznania i zidentyfikowania złożoności rzeczywistości empirycznej. Dużo więcej pytań pojawia się w przypadku reżimów polityki społecznej, tj. szerszego ujęcia państwa opiekuńczego. Odpowiedzi na te pytania wciąż nurtują badaczy porównawczej polityki społecznej, która pozostaje jedną z najdynamiczniej rozwijających się gałęzi wiedzy o *welfare state*.

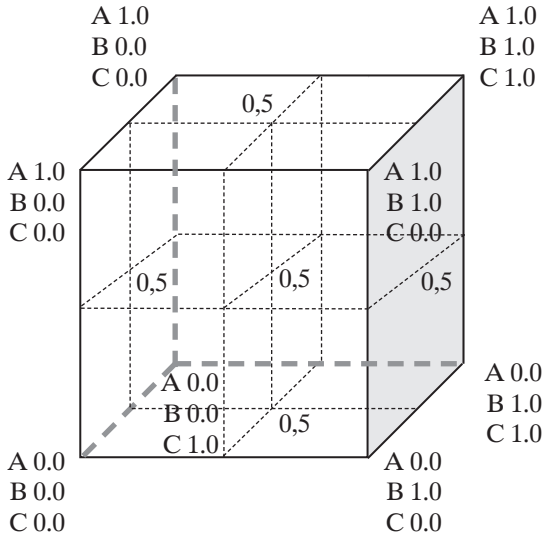
Rysunek 1. Przestrzeń własności i wielość modeli polityki społecznej (konstrukcja teoretyczna) ze względu na wymiary porównania (cechy) A, B i C z wartościami brzegowymi zbiorów rozmytych:

Rysunek 1a. Przestrzeń jednowymiarowa (dwa modele, 1^2)



Rysunek 1b. Przestrzeń dwuwymiarowa (cztery modele, 2^2)

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366



Rysunek 1c. Przestrzeń trójwymiarowa (osiem modeli, 3^2)

Literatura wykorzystana

Aidukaire J. (2004), *The Emergence of the Post-socialist Welfare State. The Case of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania*, Söderbörns högskola.

Abrahamson P. (1999), *The Welfare Modelling Business*, „Social Policy and Administration", vol. 33, nr 4.

Adcock R., Collier D. (2001), *Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research*, „American Political Science Research", vol. 95, nr 3.

Arts W.A., Gelissen J. (2002), *Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-art Report*, „Journal of European Social Policy", vol. 12, nr 2.

Bohle D., Greskovits B. (2012), *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press.

Burger T. (1976), *Max Weber's Theory of Concept Formation: History, Laws and Ideal Types*, Durham, North Carolina, Duke University Press.

Daly M. (1994), *Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach*, w: D. Sainsbury (red.), *Gendering Welfare States*, London, Sage Publications Ltd.

Daly M. (2011), *What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective*, „Social Politics. International Studies in Gender, State & Society", vol. 18, nr 1.

Deacon B. (1992), *The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future*, London, Newbury Park, Sage Publications.

Ebbinghaus B. (2012), *Comparing Welfare State Regimes: Are Typologies an Ideal or Realistic Strategy?* Draft Paper presented at European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference, Edinburgh, UK, 6–8 września.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, London, Polity Press. Wydanie polskie: Esping-Andersen G. (2010), *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa, Difin.

Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford–New York, Oxford University Press.

Ferrera M. (1996), *The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe*, „Journal of European Social Policy", vol. 6, nr 1.

Fodor E., Glass C., Kawachi J., Popescu L. (2002), *Family Policies and Gender in Hungary, Poland and Romania.* „Communist and Post-Communism Studies", vol. 35, nr 4.

Glass C., Fodor E. (2007), *From Public to Private Maternalism? Gender and Welfare in Poland and Hungary after 1989*, „Social Politics", vol. 14, nr 3.

Hantrais L. (2004), *Family Policy Matters: Responding to Family Change in Europe*, Bristol, Policy Press.

Hantrais L., Letablier M.-T. (1996), *Families and Family Policies in Europe*, London, New York, Longman.

Hobson B. (2011), *The Agency Gap in Work–Life Balance: Applying Sen's Capabilities Framework Within European Contexts*, „Social Politics", vol. 18, nr 2.

Inglot T., Szikra D., Rat C. (2012), *Reforming Post-Communist Welfare State. Family Policy in Poland, Hungary and Romania Since 2000, „*Problems of Post Communisme", vol. 59.

Korpi W. (2006), *Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists,* „World Politics", vol. 58, nr 2.

Księżopolski M. (1999a), *Modele polityki społecznej*, Warszawa, IPiSS.

Księżopolski M. (1999b), *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk".

Księżopolski M. (2007), *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, w: G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa, PWN.

Kvist J. (1999), *Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-Set Theory to Access Conformity to Ideal Types*, „Journal of European Social Policy", vol. 9, nr 3.

Kvist J. (2006), *Diversity, Ideal Types and Fuzzy Sets in Comparative Welfare State Research*, w: B. Rihoux, H. Grimm (red.), *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis: Beyond the Quantitative – Qualitative Divide*, New York, Springer.

Leibfried S. (1993), *Towards a European Welfare State?*, w: C. Jones, *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, London, Routledge.

Leither S. (2003), *Varietes of Familialism: The Caring Function on the Family in Comprative Perspective*, „European Societies", vol. 4, nr 5.

Lewis J. (2001), *The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care*, „Social Politics: Internatinal Studies in Gender, State & Society", vol. 8, nr 2.

Lister R. (1994), *She Has Other Duties. Women, Citizenship and Social Security*, w: S. Baldwin, J. Falkingham (red.), *Social Security and Social Change New Challenges to the Beveridge Model*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.

Manning N. (2003), *The Politics of Welfare*, w: J. Baldock, N. Manning, S. Vickerstaff (red.), *Social Policy*, wyd. 2, Oxford, Oxford University Press.

Mishra R. (1981), *Society and Social Policy*, Basingstoke, Macmillan.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Pascall G., Lewis J. (2004), *Emerging Gender Regimes and Policies for Gender Equality in a Wider Europe*, „Journal of European Social Policy", vol. 33, nr 3.
Pierson P. (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press**.**
Polanyi K. (2010), *Wielka transformacja. Polityczne i ekonomiczne źródła naszych czasów*, tłum. M. Zawadzka, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
Powell M., Barrientos A. (2004), *Welfare Regimes and the Welfare Mix*, „European Journal of Political Research", vol. 43, nr 1.
Powell M., Barrientos A. (2011), *An Audit of the Welfare Modelling Business*, „Social Policy & Administration", vol. 45, nr 1.
Ragin C. (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Methods*, Berkeley, University of California.
Ragin C. (2000), *Fuzzy-set social science*, Chicago, London, The University of Chicago Press.
Rhodes M. (red.) (1997), *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, London, Routledge.
Saxonberg S., Sirovátka T. (2006), *Failing Family Policy in Post-Communist Central Europe*, „Journal of Comparative Policy Analisis, vol. 8, nr 2.
Saxonberg S. (2013), *From Defamilialization to Degenderization: Toward a New Welfare Typology*, „Social Policy & Administration", vol. 47, nr 1.
Sen A. (1992), *Inequality Re-examined*, Oxford, Oxford University Press.
Szarfenberg R. (2008), *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.
Szarfenberg R. (2009), *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce,* „Problemy Polityki Społecznej", nr 12.
Szelewa D., Polakowski M. (2008), *Who Cares? Changing Patterns of Childcare in Central and Eastern Europe*, „Journal of European Social Policy", vol. 18, nr 2.
Szikra D., Szelewa D. (2011), *Do Central and Eastern European Countries Fit the "Western" Picture? The Example of Family Policies in Hungary and Poland*, w: C. Klenner, S. Leiber, *Welfare States and Gender Inequality in Central and Eastern Europe,* Brussels, ETUI.
Wilensky H.L., Lebeaux C.N. (1958), *Industrial Society and Social Welfare*, New York, Russell Sage Foundation.

Słowa kluczowe: model polityki społecznej, porównawcza polityka społeczna, koncepcje porządkujące, cechy modelu polityki społecznej, techniki badawcze, reżimy polityki społecznej

Artykuły powiązane:
Państwo opiekuńcze (welfare state); Polityka socjalna; Polityka publiczna; Obywatelstwo społeczne; Spójność społeczna; Policy transfer (europeizacja); Komodyfikacja i pojęcia pokrewne; Inwestycje społeczne; Capability Approach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Tomasz Mering
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Policy transfer (europeizacja)

Policy transfer, dosłownie „transfer polityki", jest definiowany jako **występowanie programów, polityk i instytucji w danym systemie politycznym i społecznym, które oparte są na ideach, instytucjach, programach i politykach pochodzących z innych systemów politycznych i/lub społecznych** (Dolowitz 1998, s. 3). Innymi słowy, omawiane pojęcie może być rozumiane jako względnie prosta transpozycja polityk i/lub praktyk z jednej jurysdykcji krajowej do drugiej (Page 2000, s. 2) albo też jako bardziej skomplikowany proces uczenia się, w ramach którego wiedza na temat polityk, rozwiązań instytucjonalnych i idei istniejących (obecnie lub w przeszłości) w jednym systemie politycznym jest wykorzystana do projektowania podobnych rozwiązań w innym systemie politycznym (Benson, Jordan 2000, s. 366). Chociaż termin *policy transfer* sugeruje, że mamy do czynienia z przeniesieniem całych programów lub polityk, to jednak zakłada się, że proces uczenia się może doprowadzić do transpozycji tylko niektórych ich elementów, a nawet – ze względu na występowanie wielu czynników kontekstowych – do odrzucenia rozwiązań wypracowanych w innych krajach.

Podejście związane z *policy transfer* początkowo wykorzystywane było w Stanach Zjednoczonych Ameryki w badaniach nad dyfuzją innowacyjności pomiędzy poszczególnymi stanami i miastami (Walker 1969). Natomiast geneza badań międzynarodowych jest związana z pionierską książką Hugh Hecla, poświęconą analizie brytyjskiej i szwedzkiej polityki społecznej (Heclo 1974). Według Hecla impulsem, który uruchamia proces transferu są zwykle poszukiwania rozwiązań alternatywnych, prowadzone w sytuacji, gdy krajowa polityka okazuje się nieefektywna. Rezultatem tych poszukiwań może być: transfer całej polityki, programu, idei czy instytucji, przeniesienie jedynie jej wybranych elementów lub też podjęcie decyzji o niewprowadzeniu zapożyczeń. Prawdziwy wzrost zainteresowania transferem polityk nastąpił w połowie lat 90. ubiegłego wieku, głównie za sprawą autorów opisujących proces przenikania rozwiązań wypracowanych w ramach amerykańskiego programu *Welfare to work* do brytyjskiej polityki społecznej (por. Daguerre,Taylor-Gooby 2004).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

W kolejnych dwóch dekadach *policy transfer* stał się osobnym paradygmatem, usytuowanym w ramach badań porównawczych polityk publicznych i polityki społecznej, posiadającym własną siatkę pojęciową i narzędzia analityczne. Jego fundamenty zostały stworzone przez Davida Dolowitza i Davida Marsha, którzy wymienili dwa typy transferów: **dobrowolne** (ang. *voluntary*) i **przymusowe** (ang. *coercive*) (Dolowitz, Marsh 1996, s. 344). To pierwsze – określane również jako „wyciąganie lekcji" (ang. *lesson drawing*)[1] oznacza sytuację, w której transfer polityki jest konsekwencją dobrowolnej decyzji podjętej przez elity polityczne danego kraju. Jego przeciwieństwem jest transfer przymusowy, do którego dochodzi na skutek nacisków wywieranych przez inne państwo/państwa lub organizację międzynarodową. W dalszej części przywołanego tekstu wspomniani autorzy dodali wyraźne rozróżnienie pomiędzy bezpośrednimi transferami przymusowymi (ang. *direct coercive transfer*), które mają charakter obowiązkowy dla krajów je wdrażających oraz transferami pośrednimi (ang. *indirect coercive transfers*), wynikającymi z członkostwa w organizacjach międzynarodowych, a także z istnienia wzajemnych powiązań pomiędzy poszczególnymi państwami.

Policy transfer: rekonstrukcja paradygmatu

Przedstawienie omawianego pojęcia pociąga za sobą konieczność odpowiedzi na wiele **pytań** związanych z procesem, w ramach którego dochodzi do transferu polityk. Pytanie pierwsze dotyczy **podmiotów zaangażowanych w transfer polityk**, wśród których wymienia się: wybieralnych polityków, partie polityczne, urzędników, przedsiębiorców, ekspertów, organizacje międzynarodowe i grupy nacisku (Dolowitz, Marsh 1996, s. 345). W praktyce podkreśla się, że wymienione podmioty nie działają w próżni i tworzą sieci polityczne zaangażowane w transfer (ang. *policy networks*), społeczności oparte na bliskości poznawczej (ang. *epistemic communities*) oraz wspólnoty powstałe na bazie więzi międzyorganizacyjnej (ang. *policy communities*) (Daguerre,Taylor-Gooby 2004, s. 27). Sieci polityczne obejmują zinstytucjonalizowane relacje łączące wyższych urzędników administracji publicznej i aktorów zewnętrznych, w tym ekspertów, przedstawicieli organizacji pozarządowych, a także przedsiębiorców. *Epistemic communities* (angielski termin może być również tłumaczony jako „społeczności oparte na wiedzy") składają się z ekspertów z organizacji krajowych i międzynarodowych, którzy starają się wspierać transfery polityk. Z kolei *policy communities* są tworzone przez kluczowych urzędników działających w przestrzeni krajowej i międzynarodowej. Dwa ostatnie typy podmiotów (ang. *epistemic communities* i *policy communities*) mają charakter zamknięty i stanowią dwa „oddzielne światy" oparte na wspólnych

[1] Termin sformułowany przez Richarda Rose'a (1991).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

przekonaniach i wartościach, które przenikają się w ramach szerszych sieci polityk związanych z transferem.

Kolejne ważne pytanie dotyczy **przyczyn stojących za transferem polityk**. Według Anne Daguerre i Petera Taylor-Gooby'ego można wymienić dwie główne grupy czynników wyjaśniających: niepowodzenie polityki krajowej w danym obszarze, które zmusza krajowych aktorów do poszukiwania rozwiązań wypracowanych za granicą i typ relacji istniejących pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w *policy transfer* (Daguerre,Taylor-Gooby 2004, s. 26). Konkurencyjnym uzasadnieniem jest istnienie wspólnych wartości podzielane przez państwa w ramach danego kręgu kulturowego (w ten ostatni sposób tłumaczy się np. przeszczepienie idei *welfare to work* ze Stanów Zjednoczonych do Wielkiej Brytanii).

Pierwszy z wymienionych czynników objaśnia powstawanie dobrowolnych transferów polityk, chociaż wielu autorów podkreśla również znaczenie debaty publicznej, która kształtuje kryteria pomiaru skuteczności poszczególnych polityk. Przykładowo, pod koniec lat 90. XX w. rządy wielu państw Unii Europejskiej zostały skonfrontowane z sytuacją bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego (ang. *jobless growth*). Ówczesna działalność Komisji Europejskiej, która opowiadała się za inauguracją wspólnotowej strategii zatrudnienia oraz przedstawiała model *flexicurity* jako remedium na problemy rynku pracy, spowodowała wzrost zainteresowania doświadczeniami krajów dobrze radzących sobie z promocją zatrudnienia. W efekcie doszło do zmiany paradygmatu w krajowych politykach zatrudnienia w stronę działań aktywizacyjnych, a wspieranie zdolności do zatrudnienia (ang. *employability*) zostało uznane za główny cel interwencji państwa na rynku pracy.

Drugi z omawianych czynników (typ relacji istniejących pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w *policy transfer*) odnosi się do transferów przymusowych. Bezpośrednie transfery przymusowe, do których dochodzi na skutek nacisków wywieranych przez inne państwo, są bardzo rzadkie i występują w nadzwyczajnych okolicznościach (np. Stany Zjednoczone po II wojnie światowej narzuciły okupowanej Japonii demokratyczną konstytucję oraz wywarły wpływ na kształt rozwiązań ustrojowych przyjętych w Republice Federalnej Niemiec [Newmark 2002, s. 5]). Znacznie częstsze są transfery będące efektem działalności organizacji międzynarodowych, które niejednokrotnie mogą być postrzegane w kategoriach relacji łączących donatorów i odbiorców pomocy finansowej; działo się tak w przypadku programów dostosowania strukturalnego (ang. *structural adjustment programmes*) finansowanych ze środków Banku Światowego. Kraje otrzymywały pomoc na zasadach warunkowych, tj. w zamian za przyznane pożyczki musiały wdrażać określone reformy gospodarcze i instytucjonalne, co stanowi egzemplifikację bezpośredniego transferu przymusowego (ang. *direct coercive transfer*). Innym przykładem obligatoryjnych transferów może być działalność Europejskiego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kiedy czuwając nad poszanowaniem traktatów, wydaje orzeczenia mające charakter prawnie wiążący dla państw członkowskich UE. Procesy globalizacyjne są zaś przyczyną wielu pośrednich transferów przymusowych (ang. *indirect coercive transfers*), które wynikają ze wzajemnych powiązań istniejących pomiędzy państwami (lub blokami państw) w warunkach integracji gospodarki światowej (jako przykłady można tu wymienić przyjęcie wspólnych, międzynarodowych standardów m.in. w zakresie bankowości, instrumentów finansowych, czy też ochrony środowiska).

Kolejne ważne pytanie dotyczy tego, **co może podlegać transferowi**. W swoim klasycznym opracowaniu Dolowitz i Marsh wymienili następujące elementy: cele polityk, ich strukturę i zawartość (w tym instrumenty i techniki administracyjne); struktury instytucjonalne; idee; negatywne przykłady (Dolowitz, Marsh 1996, s. 349–350). Współcześni autorzy skupieni są w większym stopniu na studiowaniu *policy transfers* zachodzących w warunkach postępującej globalizacji, co skłania ich do odróżnienia twardych i miękkich form transferów. Te ostatnie są związane z przepływem idei, ideologii i koncepcji, które mogą pochodzić np. od ekspertów z organizacji międzynarodowych. Dobry przykład stanowi tu Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD), która zajmuje się promocją dobrych praktyk i rozwiązań, będących niejednokrotnie inspiracją dla krajowych decydentów (Pal 2014). Tego typu miękkie transfery, związane z upowszechnianiem się idei i rozwiązań w środowisku międzynarodowym, są często określane jako „dyfuzja polityk" (ang. *policy diffusion*).

Inną kwestią jest określenie **zakresu transferu polityki**. W klasycznym ujęciu przyjmuje się pięciostopniową gradację *policy transfers*: kopiowanie, wierne naśladownictwo, hybrydyzacja, syntetyzowanie, inspiracja (Newmark 2002, s. 5–6). Kopiowanie oznacza przyjęcie – bez żadnych zmian – polityki istniejącej w innym państwie (w skrajnych przypadkach oznacza to wykorzystanie dokładnego brzmienia przepisów zewnętrznych oraz zaprojektowanie identycznych instrumentów polityki). Wierne naśladownictwo to forma, w której dopuszcza się dostosowanie zapożyczonej polityki do kontekstu krajowego, ale bez wprowadzania istotnych zmian w zakresie celów i instrumentów programowych. Hybrydyzacja polega na zapożyczeniu dwóch elementów polityki z różnych przykładów zagranicznych. Według Richarda Rose'a oznacza to sytuację, w której np. dochodzi do transferu głównej koncepcji polityki z jednego kraju, a instrumenty administracyjne konieczne do jej realizacji zostają zapożyczone od innego państwa (bardziej zbliżonego pod względem struktur polityczno-ustrojowych) (Rose 1991, s. 132–134). Syntetyzowanie jest podobne do hybrydyzacji, ale w tym przypadku dochodzi do zapożyczenia elementów polityki z trzech lub większej liczby państw. Inspirację trudno uznać za przykład *policy transfer*, gdyż polega ona na studiowaniu przykła-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

dów zagranicznych po to, by wypracować oryginalne rozwiązania własne, unikając np. błędów popełnionych przez poprzedników.

Wśród czynników ułatwiających i utrudniających transfer Dolowitz i Marsh wymienili przede wszystkim te, które wiążą się ze stopniem złożoności polityk (Dolowitz, Marsh 1996, s. 353): (1) łatwiej jest przenosić programy mające jeden główny cel niż polityki, które służą osiągnięciu kilku celów; (2) proste zdefiniowanie głównego problemu, który ma rozwiązać dana polityka będzie zachęcać do jej transferu; (3) dostrzeżenie ścisłego związku pomiędzy zdefiniowanym problemem a rozwiązaniem, które oferuje dany program będzie wpływać na większą chęć jego transferowania; (4) im mniej potencjalnych efektów ubocznych zostanie wykazanych, tym większa szansa na transfer; (5) im większą wiedzę posiadają krajowi decydenci na temat rozwiązań funkcjonujących w innych krajach, tym łatwiej jest przeprowadzić transfer; (6) im łatwiej jest przewidzieć rezultaty danej polityki, tym większa będzie chęć do jej zapożyczenia.

Poza wspomnianymi czynnikami, Dolowitz i Marsh wymienili wiele zmiennych kontekstowych, które mogą ułatwiać lub utrudniać transfer polityk, definiując je m.in. na gruncie instytucjonalizmu historycznego. Po pierwsze, podjęcie decyzji o transferze może być utrudnione ze względu na kształt wcześniejszych polityk krajowych (tzw. zależność od szlaku). Po drugie, ważne są szersze uwarunkowania instytucjonalne i strukturalne powodujące, że np. w państwie federalnym (Stany Zjednoczone) skłonność do zapożyczeń jest znacznie mniejsza niż w krajach unitarnych, w których wdrażanie nowych programów jest łatwiejsze. Trzecim czynnikiem jest bliskość ideologiczna pomiędzy krajami, w których dochodzi do transferu polityk (np. częściej następują zapożyczenia wśród państw, w których rządzą socjaldemokraci lub liberałowie niż pomiędzy tymi dwiema grupami krajów). Ostatni czynnik kontekstowy dotyczy zasobów ekonomicznych, biurokratycznych i politycznych, które są konieczne do przeprowadzenia transferu. W państwach rozwijających się kopiowanie rozwiązań zaprojektowanych w państwach wysoko rozwiniętych jest z reguły utrudnione – ze względu na niską efektywność miejscowej administracji publicznej, niedysponującej wystarczającymi zdolnościami i zasobami (np. bazami danych, systemami informatycznymi) – aby je realizować w praktyce.

Szukając odpowiedzi na pytanie, **skąd nastąpił transfer**, Dolowitz i Marsh wskazali na źródła wewnętrzne i zewnętrzne (Dolowitz, Marsh 1996, s. 351–352). Pierwsze z nich oznaczają sytuację, kiedy krajowi decydenci szukają inspiracji do rozwiązania bieżącego problemu w przeszłości, decydując się na wdrożenie polityki, która już wcześniej się sprawdziła (należy uznać, że jest to strategia ryzykowna, biorąc pod uwagę, że uwarunkowania historyczne i obecne mogą znacznie od siebie odbiegać). Inną wersją „zapożyczeń wewnętrznych" jest przyjęcie – na poziomie ogólnokrajowym – polityk, które zostały wypracowane na niższych szczeblach władzy, do czego doszło np. w Stanach Zjednoczonych w latach 80. XX w., kiedy rząd federalny przyjął rozwiązania w zakresie wsparcia rodzin z dziećmi (*Family Sup-*

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

port Act), oryginalnie zaprojektowane w kilku stanach. Źródła zewnętrzne to dla Dolowitza i Marsha przede wszystkim polityki wdrażane w innych państwach, jednak nowsza literatura przedmiotu wskazuje na znacznie bardziej skomplikowane uwarunkowania, w ramach których zachodzi transfer polityk (Benson, Jordan 2011, s. 371). Zwrócono uwagę m.in. na nowe formy współpracy międzyrządowej (np. mechanizm wzajemnej oceny, ang. *peer review*), ale też – zaczęto postrzegać *policy transfer* w szerszych perspektywach, wyznaczonych przez takie pojęcia, jak: europeizacja, globalizacja czy wieloszczeblowe rządzenie (ang. *multi-level governance*).

Europeizacja

Jak zauważają David Benson i Andrew Jordan, ***policy transfer* jest paradygmatem badawczym coraz powszechniej wykorzystywanym do analizy szerszych zjawisk, takich jak globalizacja i europeizacja** (Benson, Jordan 2011, s. 366). Przez to ostatnie pojęcie rozumie się na ogół całość procesów, w ramach których dochodzi do konstrukcji, dyfuzji lub instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych zasad, procedur, polityk, paradygmatów, wspólnych przekonań i norm, definiowanych i konsolidowanych w procesie kształtowania polityk Unii Europejskiej, a następnie przenoszonych do krajowych debat publicznych, struktur politycznych oraz polityk publicznych (Nedergaard 2006, s. 425). W uproszczeniu można więc przyjąć, że omawiane pojęcie odnosi się do całokształtu oddziaływań zachodzących między UE a państwami członkowskimi, które mają generalnie dwa wymiary (Anioł 2012, s. 80–81). Pierwszy z nich obejmuje działania dostosowawcze w strukturach i polityce wewnętrznej pod wpływem nacisków i wymogów unijnych, a także dynamiki integracyjnej. Jest to presja adaptacyjna idąca „z góry do dołu", od szczebla europejskiego do narodowego (ang. *downloading*). Drugi wymiar europeizacji polega na przekazywaniu narodowych preferencji na poziom Unii Europejskiej, „z dołu do góry" (ang. *uploading*). W literaturze przedmiotu wskazuje się również na bardziej złożone interakcje (ang. *crossloading*), związane z transferem krajowych rozwiązań i modeli polityki społecznej na poziom unijny, które następnie trafiają do innych państw członkowskich jako tzw. najlepsze praktyki, propagowane i naśladowane m.in. w ramach otwartej metody koordynacji.

Europeizacja jest czynnikiem, który pozwala na wytłumaczenie postępującej konwergencji polityk państw członkowskich UE. Według Claudio Radaelli Unia Europejska stała się „potężną platformą transferującą", przyczyniającą się do upowszechnienia wśród państw członkowskich różnorodnych aspektów polityk (Radaellii 2000, s. 26). Wpływ oddziaływania UE na polityki krajowe jest ogromny i obejmuje tak rozległe zagadnienia, jak polityka ochrony środowiska, polityka energetyczna czy społeczna. W przypadku tej ostatniej dziedziny europeizacja

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

przybiera różnorodne formy, co wynika z bogatego dorobku integracyjnego w zakresie polityki społecznej. Z jednej strony oznacza ona transpozycję prawa unijnego do krajowych porządków prawnych (m.in. ustawodawstwa w zakresie warunków pracy, równych praw kobiet i mężczyzn, uprawnień dla pracowników migrujących), a z drugiej – dostosowania „miękkie", wynikające m.in. z uczestnictwa w unijnych strategiach rozwojowych. W pierwszym przypadku zwraca się uwagę na fakt, że jakość i tempo wdrażania *acquis communautaire* jest zróżnicowane w poszczególnych krajach (Leiber 2007). W drugim przypadku podkreśla się rolę otwartej metody koordynacji (OMK), która opiera się na egzemplifikacji najlepszych praktyk, benchmarkach (punktach odniesienia) i przeglądzie krajowych rozwiązań (ang. *peer review*). Podstawowym efektem funkcjonowania OMK jest harmonizacja celów krajowych polityk społecznych, co następuje przez dyfuzję koncepcji i idei wypracowanych na poziomie unijnym do debat krajowych. Kolejny rodzaj wpływu związanego z OMK polega na wprowadzaniu zmian do krajowych strategii społecznych, w tym – podnoszenia tematów, które wcześniej były uważane za nieistotne. Chodzi tu więc nie tylko i wyłącznie o debatę, ale o zmiany realne, związane z przeformułowaniem krajowych priorytetów rozwojowych. Jednocześnie, w ramach tego procesu dochodzi często do „twórczej interpretacji", tj. do wyboru priorytetów, które najlepiej odpowiadają wyzwaniom i problemom krajowym (Mering 2011, s. 34).

Wśród innych form europeizacji można wymienić wpływ instrumentów finansowych UE (przede wszystkim – Europejskiego Funduszu Społecznego) na krajowe polityki społeczne oraz zmiany, które wynikają z funkcjonowania państw członkowskich w realiach wieloszczeblowego rządzenia (ang. *multi-level governance*). Wpływ ten jest widoczny głównie wśród krajów nowo przyjętych, które po akcesji do UE musiały rozbudować swoje struktury regionalne (również w zakresie podmiotów polityki społecznej), a także – wypracować relacje z Komisją Europejską (Lendvai 2004). Ważnym aspektem europeizacji jest również dyfuzja idei, których nosicielami są różnego rodzaju grupy nacisku, organizacje społeczne i gremia eksperckie, w tym m.in. ruchy na rzecz równouprawnienia kobiet i mężczyzn, które członkostwo w UE postrzegały jako szansę na realizację swoich celów (Bretherton 2001).

Transfer i dyfuzja polityk w badaniach polityki społecznej

Studia nad *policy transfer* stanowią ważną część **międzynarodowych badań porównawczych polityki społecznej**. Jak już wspomniano, zostały one zainaugurowane ponad 40 lat temu opublikowaniem pionierskiej pracy Hugh Hecla oraz – niewiele późniejszym – artykułem Davida Colliera i Richarda Messicka,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

poświęconym naśladownictwu w procesie rozprzestrzeniania się ubezpieczeń społecznych w Europie i na świecie pod koniec XIX i na początku XX w. (Collier, Messick 1975). Współcześnie transfer oraz dyfuzja polityk są przedmiotem wielu badań o charakterze zarówno ilościowym, jak i jakościowym.

W ramach badań ilościowych wpływ czynników zewnętrznych na krajowe polityki społeczne jest z reguły operacjonalizowany za pomocą zmiennych niezależnych, takich jak wielkość obrotów handlowych czy skala inwestycji zagranicznych. Współczesne techniki statystyczne pozwalają na systematyczną analizę danych współzależnych; w celu wyjaśnienia źródeł polityki danego kraju, przestrzenne modele ekonometryczne uwzględniają wiele danych na temat państw trzecich, które mogą mieć potencjalny wpływ na przyjęte w danym państwie rozwiązania (międzynarodowe współzależności są określane za pomocą wag i tabel krzyżowych). Największy problem w tego typu badaniach polega na odróżnieniu zmian polityk będących efektem zapożyczeń od zmian, które zostały spowodowane przez inne czynniki. Przykładowo, w 2008 r. większość państw Europy Zachodniej (a także Stany Zjednoczone) wdrożyło programy antykryzysowe, co mogłoby sugerować wzajemne inspirowanie się w tym zakresie. W praktyce dokładniejsza analiza tego zjawiska wskazuje, że działania były podejmowane ze względu na wystąpienie kryzysu, a koincydencja wdrażanych programów była przypadkowa (w tym sensie, że nie była wynikiem wzajemnych zapożyczeń) (Obinger, Schmitt, Starke 2013, s. 116)[2].

Badania jakościowe z reguły opierają się na stosunkowo nielicznych próbach państw, zróżnicowanych pod względem cech, które uznano za istotne z punktu widzenia analizy transferów polityk (częstym zabiegiem jest np. uwzględnianie krajów sąsiedzkich i odległych od siebie lub też państw o różnych kulturach politycznych). Analiza dokumentów i danych zastanych umożliwia uchwycenie podobieństw, co może, ale nie musi, świadczyć o zachodzącej dyfuzji lub transferze (podobnie jak w przypadku opisanym powyżej: fala reform przechodząca przez daną grupę państw może być spowodowana czynnikami zewnętrznymi, a nie efektem zapożyczeń). Dopiero dogłębna analiza oparta na wywiadach przeprowadzonych z kluczowymi politykami i ekspertami pozwala na określenie ewentualnych transferów polityk lub inspiracji zagranicznymi przykładami i ideami, co będzie wskazywało na dyfuzję (Obinger, Schmitt, Starke 2013, s. 117).

Wśród istniejących badań należy wskazać te, których celem jest zdiagnozowanie naśladownictwa obcych ustawodawstw w zakresie ubezpieczeń społecznych. Poza wymienionymi wcześniej autorami zagadnieniem tym interesował się m.in. Jens Alber (Alber 1982), który badał wpływ ustaw przyjętych w Niemczech przez Bismarcka na państwa Europy kontynentalnej, oraz Stein Kuhnle (Kuhnle 1982),

[2] Równocześnie wskazuje się, że jedną z przyczyn ostatniego kryzysu finansowego był fakt, że Europejski Bank Centralny wzorował się na polityce niskich stóp procentowych prowadzonej przez Bank Rezerw Federalnych (por. Taylor 2010, s. 34).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

który podjął to samo zagadnienie, tyle że w odniesieniu do państw nordyckich (co ciekawe, obydwaj autorzy wykazali niewielką skalę zapożyczeń z Rzeszy Niemieckiej). Z kolei Ernest Peter Hennock wskazał na znaczne naśladowanie rozwiązań niemieckich w Wielkiej Brytanii, które było pokłosiem wizyty Lloyda George'a w Niemczech w 1908 r. (Hennock 2007).

W ramach drugiej grupy badań można wymienić zaś analizy ilościowe, których celem było wykazanie podobieństw i transferów w zakresie wydatków społecznych. Przykładowo, Detlef Jahn badał wzajemne zależności w grupie 16 państw OECD w latach 1980–2001 i wykazał znaczną skalę dyfuzji pomiędzy krajami będącymi partnerami handlowymi, czego wyrazem była widoczna od lat 90. XX w. tendencja do ograniczania skali wydatków socjalnych (Jahn 2006). Natomiast Robert Franzese i Jude Hays przeprowadzili analizę aktywnych polityk rynku pracy realizowanych w 15 państwach członkowskich UE w latach 1987–1998, pokazując, że kraje graniczące z państwami posiadającymi rozbudowane programy aktywnych polityk rynku pracy, same obcinały fundusze przeznaczane na ten cel (Franzese, Hays 2008). Państwa, o których mowa odnosiły ekonomiczne korzyści ze zwiększonych kwot wydawanych przez sąsiadów na politykę rynku pracy, jednocześnie nie ponosząc z tego tytułu żadnych kosztów (co wskazuje na wystąpienie tzw. efektu gapowicza). W innych badaniach Achim Kemmerling zanegował tezę mówiącą o wzajemnych zależnościach pomiędzy państwami OECD w zakresie ustalania wysokości zasiłków z tytułu bezrobocia (Kemmerling 2007).

Wśród badań nad transferem i dyfuzją polityk warto również wspomnieć projekty, których celem jest określenie ewentualnych zapożyczeń w procesie reform współczesnych państw dobrobytu. Poza wymienionym wcześniej artykułem Daguerre i Taylor-Gooby'ego, poświęconym transpozycji rozwiązań amerykańskich w brytyjskiej polityce społecznej, warto w tym miejscu wymienić również artykuł Martina Seeleib-Kaisera i Timo Fleckensteina dotyczący wpływu brytyjskiej odmiany „trzeciej drogi" na niemiecką politykę rynku pracy (Seeleib-Kaiser, Fleckenstein 2007) oraz książkę Kurta Weylanda, który dowiódł, że doświadczenia chilijskie w zakresie prywatyzacji systemów emerytalnych wywarły znaczny wpływ na państwa Ameryki Łacińskiej (Weyland 2006).

Problematyka transferu polityk została przedstawiona w wydanej kilkanaście lat temu książce Mirosława Księżopolskiego (Księżopolski 1999), jednak temat ten stosunkowo rzadko pojawia się w krajowym piśmiennictwie. Do nielicznych należą opracowania naukowe, które wskazują na przenoszenie do krajowej polityki rozwiązań wypracowanych w innych państwach. Jako przykłady można wskazać pracę o wpływie wzorców niemieckich i europejskich na polskie rozwiązania dotyczące migracji (Anioł 1996) oraz pracę o reformie systemu emerytalnego z 1999 r., opisanej na tle rozwiązań międzynarodowych, a przede wszystkim – chilijskich (Żukowski 1999). Z kolei zręby systemu emerytalnego po 1989 r. były wyraźnie inspirowane ustawodawstwem społecznym Niemiec z czasów Bismarcka (oraz

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

koncepcjami Banku Światowego) (Golinowska 2009b), a podstawy systemu ochrony zdrowia w pewnym stopniu wzorowano na rozwiązaniach brytyjskich (Golinowska 2009a, s. 241). Jacek Rostowski pisał o przeszczepach instytucjonalnych, wskazując, że powstałe w Polsce w latach 1989–1993 instytucje polityczne i gospodarcze były w pewnym stopniu inspirowane zagranicznymi przykładami (przede wszystkim niemieckimi i francuskimi) (Rostowski 2010, s. 143–145).

Znacznie częściej analizowano wpływ organizacji międzynarodowych na kierunki rozwoju polskiej polityki społecznej, przy czym istniejące w tym zakresie publikacje koncentrują się na dwóch okresach: początkowych latach transformacji ustrojowej (przede wszystkim wpływ Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego) oraz okresie po akcesji do struktur europejskich (wpływ Unii Europejskiej). Jak zauważa Stanisława Golinowska, w 1989 r. w Polsce pojawili się przedstawiciele organizacji międzynarodowych (m.in. Banku Światowego i Międzynarodowej Organizacji Pracy), którzy proponowali różne i często ze sobą sprzeczne koncepcje rozwoju. W efekcie: „w każdej reformie wdrożonej w początkowym okresie transformacji możemy znaleźć elementy, które zostały zapożyczone z zewnątrz" (Golinowska 2009b, s. 241)[3]. Natomiast Michał Polakowski wskazał na decydujący wpływ Banku Światowego i jego koncepcji zdecydowanych reform rynkowych (konsensus waszyngtoński), które zostały urzeczywistnione w Polsce na początku lat 90. XX w. (Polakowski 2012, s. 6–7). Literatura na temat europeizacji polskiej polityki społecznej jest bardzo bogata, tak że nie sposób tu wymienić wszystkich publikacji (por. m.in. Anioł 2003; Golinowska, Hengstenberg, Żukowski 2009; Żołędowski, Rysz-Kowalczyk, Duszczyk 2015).

Współcześnie, cały czas mamy do czynienia z inspiracjami zewnętrznymi, które wywierają wpływ na krajową politykę społeczną zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Idee przenoszone są przez kontakty międzyrządowe, organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe oraz rozmaite *think tanki*, co wskazuje, że *policy transfer* jest kategorią ważną, która powinna być uwzględniona w programach badawczych polityki społecznej.

Literatura wykorzystana

Alber J. (1982), *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Campus, Frankfurt am Main.

Anioł W. (1996), "*Poland`s Migration and Ethnic Polices: European and German Influences",* Warszawa, Fundacja im. Friedricha Eberta.

Anioł W. (2003), *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

[3] Co ciekawe, w tym początkowym okresie stosunkowo niewielki był wpływ Wspólnot Europejskich na kształt polityk społecznych realizowanych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (por. Lendvai 2004, s. 321).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Anioł W. (2012), *Unia Europejska jako wspólnota socjalna*, w: K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Europeistyka. Podręcznik akademicki*, t. 2, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Benson D., Jordan A. (2011), *What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited*, „Political Studies Review", vol. 9, nr 3.

Bretherton C. (2001), *Gender Mainstreaming and EU Enlargement: Swimming Against the Tide?*, „Journal of European Public Policy", vol. 8, nr 1.

Collier D., Messick R.E. (1975), *Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption*, „American Political Science Review", vol. 69, nr 4.

Daguerre A., Taylor-Gooby P. (2004), *Neglecting Europe: Explaining the Predominance of American Ideas in New Labour's Welfare Policies since 1997*, „Journal of European Social Policy", vol. 14, nr 25.

Dolowitz D.P. (1998), *Learning from America: Policy Transfer and the Development of the British Workfare State*, Sussex, Sussex Academic Press.

Dolowitz D.P., Marsh D. (1996), *Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature*, „Political Studies", vol. 44, nr 2.

Franzese R., Hays J. (2008), *Interdependence in Comparative Politics: Substance, Theory, Empirics, Substance*, „Comparative Political Studies", vol. 41, nr 4–5.

Golinowska S. (2009a), *The National Model of the Welfare State in Poland. Tradition and Changes*, w: S. Golinowska, P. Hengstenberg, M. Żukowski (red.), *Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of a European Social Model*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Golinowska S. (2009b), *A Case Study of the European Welfare System Model in the Post-Communist Countries – Poland*, „Polish Sociological Review", nr 1.

Golinowska S., Hengstenberg P., Żukowski M. (red.) (2009), *Diversity and Commonality in European Social Model*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Heclo H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, Yale, Yale University Press.

Hennock E.P. (2007), *The Origin of the Welfare State in England and Germany 1850–1914: Social Policies Compared*, Cambridge, Cambridge University Press.

Jahn D. (2006), *Globalization as 'Galton's Problem': The Missing Link in the Analysis of Diffusion Patterns in Welfare State Development*, „International Organization", vol. 60, nr 2.

Kemmerling A. (2007), *Diffusion und Interaktion in der Arbeitsmarktpolitik*? *Positive und negative Ansteckungseffekte am Beispiel zweier Reformdiskussionen*, „Politische Vierteljahresschrift", Sonderheft, 38.

Księżopolski M. (1999), *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych,* Katowice, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk".

Kuhnle S. (1982), *The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia. Outside Influences and Internal Forces*, w: P. Flora, A.J. Heidenheimer (red.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Publishers.

Leiber S. (2007), *Transposition of EU Social Policy in Poland: Are There Different 'Worlds of Compliance' in East and West?*, „Journal of European Social Policy", vol. 17, nr 4.

Lendvai N. (2004), *The Weakest Link? EU Accession and Enlargement: Dialoguing EU and Post-Communist Social Policy*, „Journal of European Social Policy", vol. 14, nr 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Mering T. (2011), *Polityka społeczna Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim i Strategii Europa 2020. Nowa „przestrzeń społeczna" (l'espace sociale) dla Unii?* „Zeszyt Dziedzinowy – Nauki Społeczne" nr 1 (3), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Nedergaard P. (2006), *Which Countries Learn from Which? A Comparative Analysis of the Direction of Mutual Learning Proceses within the Open Method of Coordination Committees of the European Union and among the Nordic Countries*, „Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association", vol. 41, nr 4.

Newmark A.J. (2002), *An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion*, „Review of Policy Research", vol. 19, nr 2.

Obinger H., Schmitt C., Starke P. (2013), *Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare State Research*, „Social Policy& Administration", vol. 47, nr 1

Pal L.A. (2014), *Introduction: The OECD and Policy Transfer: Comparative Case Studies*, „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice", vol. 16, nr 3.

Page E.C. (2000), *Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing, ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer*, London, http://personal.lse.ac.uk/Pagee/Papers/EdPagePaper1.pdf [dostęp: 25.03.2016].

Polakowski M. (2012), *Polityka społeczna po 1989: język, kontekst postsocjalizmu i perspektywy rozwoju*, w: *Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej*, Nr 5, Warszawa, Fundacja im. Friedricha Eberta.

Radaelli C.M. (2000), *Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy*, „Governance", vol. 13, nr 1.

Rose R. (1991), *What is Lesson Drawing?* „Journal of Public Policy", vol. 11, nr 1.

Rostowski J. (2010), *Przeszczepy instytucjonalne w ramach transformacji polskiej gospodarki i systemu politycznego*, w: W. Bieńkowski, M.J. Radło (red.), *Wzrost gospodarczy czy bezpieczeństwo socjalne?*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Seeleib-Kaiser M., Fleckenstein T. (2007), *Discourse, learning and welfare state change: The case of German labour market reforms*, „Social Policy & Administration", vol. 41, nr 5.

Taylor J. (2010), *Zrozumieć kryzys finansowy. Skutki, przyczyny, interpretacje*, tłum. Ł. Goczek, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Walker J. (1969), *The Diffusion of Innovations among the American States*, „American Political Science Review", vol. 33, nr 3.

Weyland K. (2006), *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

Żołędowski C., Rysz-Kowalczyk B., Duszczyk M. (red.) (2015), *Dekada członkostwa w Unii Europejskiej. Perspektywa polityki społecznej*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.

Żukowski M. (1999), *Przebudowa systemu emerytalnego w Polsce na tle reform emerytalnych na świecie*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje", nr 1 (www.problemypolitykispolecznej.pl).

Słowa kluczowe: *Policy transfer*, transfer polityki, dyfuzja polityki, europeizacja, otwarta metoda koordynacji, Unia Europejska

Artykuły powiązane:
Polityka publiczna; Model polityki społecznej; Governance

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Anna Kurowska
Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski

Wskaźniki społeczne

Pojęcie „wskaźniki społeczne" pojawiło się po raz pierwszy w połowie XX w., a prace teoretyczne, empiryczne oraz te poświęcone zastosowaniu wskaźników społecznych w praktyce, określone w drugiej połowie XX w. mianem „ruchu wskaźników społecznych", trwają po dzień dzisiejszy[1]. Ruch wskaźników społecznych rozwijał się niezależnie od rozwoju pojęcia „wskaźnik" w metodologii nauk społecznych, jednak w związku z wieloznacznością pojęcia „wskaźniki społeczne" w literaturze przedmiotu odwołanie się do ustaleń teoretycznych i metodologicznych wypracowanych w nurcie metodologii badań społecznych okazuje się przydatne w porządkowaniu rozumienia tego, czym są wskaźniki społeczne i jakie są ich rodzaje.

Podstawowe założenia pojęcia „wskaźnik" w metodologii nauk społecznych

Wskaźnik w metodologii nauk społecznych to część konstruktu wskaźnikowo-indykatowego. Chodzi o to, że każdy wskaźnik musi posiadać swoje *indicatum*, a więc zjawisko lub pojęcie, na które wskazuje. Ważne jest, by znaczenie *indicatum* było szersze/inne niż znaczenie samego wskaźnika. Jeśli znaczenie jakiejś miary jest równoznaczne z jej *indicatum* (zjawiskiem/pojęciem, do którego się odnosi), to nie mówimy wówczas o „wskaźniku", ale o „mierniku" tego pojęcia/zjawiska[2].

[1] Szczegółowy opis historii ruchu wskaźników społecznych, zob. Kurowska (2011, rozdz. I).

[2] Szczegółowe rozważania dotyczące relacji pojęć „wskaźnik" i „miernik" oraz relacji wskaźnik – *indicatum*, zob. Kurowska (2011, rozdz. II).

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Przykład 1: Odsetek osób głosujących w wyborach wśród osób uprawnionych do głosowania to miernik frekwencji wyborczej. Jeśli jednak odsetek ten zostanie wykorzystany do oceny poziomu partycypacji obywatelskiej, to będziemy mówić w tym przypadku o wskaźniku. Dlaczego? Ponieważ znaczenie pojęcia „poziom partycypacji obywatelskiej" jest szersze niż znaczenie odsetka głosujących w wyborach wśród osób uprawnionych do głosowania. Poziom partycypacji obywatelskiej może się bowiem wyrażać nie tylko poprzez frekwencję wyborczą, ale również m.in. poprzez częstotliwość obywatelskich inicjatyw ustawodawczych, częstotliwość oraz rozpowszechnienie udziału w konsultacjach społecznych, rozpowszechnienie zjawiska samoorganizacji w ramach stowarzyszeń itp.

Podstawową klasyfikacją w teorii wskaźników jest podział na wskaźniki definicyjne i rzeczowe. Wskaźniki definicyjne to takie, za pomocą których definiowana jest cecha mająca być przedmiotem badania (ale niewypełniająca całego jej znaczenia, bo wówczas mówilibyśmy o mierniku, a nie wskaźniku). Przykładem wskaźnika definicyjnego pojęcia „poziom partycypacji obywatelskiej" był odsetek osób głosujących w wyborach wśród osób uprawnionych do głosowania (zob. Przykład 1). Wskaźniki rzeczowe zaś nie stanowią części definicji pojęcia/zjawiska, na które wskazują, lecz pomiędzy nimi a ich indykatami zachodzi zależność korelacyjna (współwystępowania), czasem wynikająca z zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy wskaźnikiem a *indicatum*.

Przykład 2: Dla oceny dostępu do instytucji opieki nad dzieckiem w wieku przedszkolnym w danej gminie badacze często korzystają ze wskaźnika rzeczowego, tj. odsetka dzieci w wieku przedszkolnym, które korzystają z instytucjonalnych form opieki w danej gminie. To, jaka część dzieci uczęszcza do przedszkoli, nie definiuje dostępności tych instytucji, a jedynie jest z nią w praktyce wysoko skorelowane. To, jaka część dzieci w wieku przedszkolnym korzysta z instytucji opieki, zależy nie tylko od tego, czy mają one dostęp do miejsca w takiej placówce, ale również od tego, czy rodzice chcą posyłać swoje dziecko do takiej placówki czy nie. Wskaźnikiem definicyjnym dostępu do instytucji opieki nad dzieckiem w wieku przedszkolnym w danym kraju byłaby natomiast liczba miejsc w instytucjach przedszkolnych/opieki w danej gminie przypadająca na jedno dziecko w wieku przedszkolnym.

Mapa definicyjna pojęcia „wskaźniki społeczne"

W praktyce badań z wykorzystaniem wskaźników społecznych stosowane są zarówno wskaźniki definicyjne, jak i wskaźniki rzeczowe. Podstawowy problem polega jednak na tym, że istnieje wiele różnych opinii na temat tego, w jakim stopniu precyzyjne powinno być określenie związku wskaźnika z jego *indicatum*.

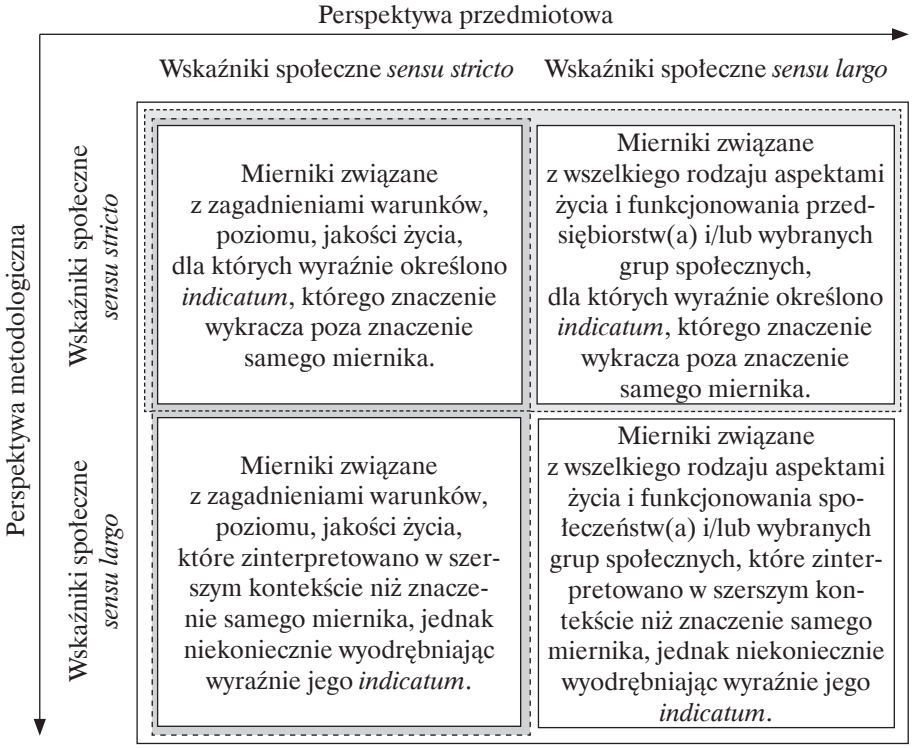
Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Ponadto, niektórzy badacze stoją na stanowisku, że wskaźniki społeczne to tylko te wskaźniki, które odnoszą się do pomiaru warunków, poziomu i jakości życia, inni zaś utrzymują, że wskaźniki społeczne to właściwie wszystkie wskaźniki odnoszące się do opisu zjawisk społecznych. W celu uporządkowania istniejących w literaturze przedmiotu konceptualizacji pojęcia „wskaźniki społeczne" zaproponowano graficzną prezentację rozbudowanej definicji (zob. Rysunek 1), w ramach której wyróżniono szerokie (*sensu largo*) i wąskie (*sensu stricto*) ujęcie wskaźników społecznych, i to w dwóch perspektywach: przedmiotowej – odnoszącej się do tego, czego dotyczą wskaźniki społeczne, oraz metodologicznej – pokazującej, czym różnią się one od statystyk społecznych/mierników.

Wskaźniki społeczne to miary pozwalające na liczbowe ujęcie różnego rodzaju aspektów życia i funkcjonowania społeczeństwa, w tym w szczególności: warunków, poziomu i jakości życia ludzi. Jeśli wskaźnik społeczny odnosi się ściśle do poziomu, warunków czy jakości życia, mówimy wówczas o **wskaźniku społecznym *sensu stricto*** w perspektywie przedmiotowej (zob. Rysunek 1). Wskaźnikiem społecznym może być pojedyncza miara lub cały zbiór miar tworzących system, za pomocą którego opisujemy rzeczywistość społeczną. Wskaźniki społeczne, w odróżnieniu od mierników/statystyk społecznych, powinny mieć, indywidualnie lub jako zbiór/system, wyraźnie określone *indicatum* (czyli to, na co wskazuje dany wskaźnik), którego zakres znaczeniowy wykracza poza znaczenie samego (jednego) miernika. Przykładem może być miara (miernik) upowszechnienia opieki przedszkolnej wśród dzieci w wieku 3–5 lat, a więc odsetek dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkoli na danym terenie w wybranym momencie. Miara ta będzie traktowana jako wskaźnik społeczny, jeśli będzie wskazywała na zjawisko (*indicatum*), które jest znaczeniowo szersze niż sama definicja miernika, np. „dostęp do opieki przedszkolnej". Takie rozumienie wskaźnika będzie rozumieniem *sensu stricto* w perspektywie metodologicznej (zob. Rysunek 1). Do wskaźników społecznych zalicza się jednak również miary, które w przypadku braku wyraźnie określonego *indicatum* mają przynajmniej szerszą interpretację aniżeli samo znaczenie danej statystyki/miernika (np. jeśli miernik upowszechnienia przedszkolnego byłby wykorzystywany jako jedna z miar opisu sytuacji edukacyjnej dzieci w wieku 3–5 lat) – wówczas powiemy, że jest to **wskaźnik *sensu largo*** w perspektywie metodologicznej (zob. Rysunek 1).

Oprócz wskaźników społecznych wyróżniamy także inne rodzaje wskaźników, np. finansowe, ekonomiczne, technologiczne itd. O zaklasyfikowaniu danego wskaźnika jako społecznego decyduje przede wszystkim kontekst, w którym jest on wykorzystywany. Zawsze będzie to kontekst społeczny, a więc odnoszący się do społeczeństwa lub grup społecznych i polityki bezpośrednio na nich skoncentrowanej, nie zaś do gospodarki (jak wskaźniki ekonomiczne), finansów (jak wskaźniki finansowe), technologii (jak wskaźniki technologiczne) itp. Należy

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366



Rysunek 1. Graficzna prezentacja rozbudowanej definicji wskaźników społecznych
Źródło: Kurowska 2011, s. 107.

zauważyć, że ta sama miara może być zarówno miernikiem lub wskaźnikiem finansowym (np. udział wydatków na przedszkola w całkowitych wydatkach gminy), jak i wskaźnikiem społecznym, jeśli jej interpretacja (*indicatum*) dotyczy zjawisk społecznych, np. gdy udział wydatków na przedszkola w całkowitych wydatkach gminy potraktujemy jako wskaźnik zaangażowania władz lokalnych we wspieranie opieki przedszkolnej.

Wskaźniki społeczne są przydatnym narzędziem w polityce społecznej – rozumianej zarówno jako nauka, jak i działalność praktyczna. Wskaźniki społeczne **pełnią pięć podstawowych funkcji w polityce społecznej**: diagnostyczną, prognostyczną, planistyczną, ewaluacyjną i klasyfikacyjną.

Funkcja diagnostyczna wskaźników społecznych polega na:

1) operacjonalizacji pojęć istotnych z punktu widzenia polityki społecznej, a więc tworzeniu podstawowego instrumentarium umożliwiającego pomiar rzeczywistości społecznej i kumulacji wiedzy na jej temat (są to wówczas, zgodnie z typologią wskaźników w metodologii nauk społecznych, wskaźniki definicyjne);

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

2) pozyskiwaniu wiedzy o zjawiskach trudno mierzalnych (tu przydatne są, zgodnie z typologią wskaźników w metodologii nauk społecznych, wskaźniki rzeczowe);
3) identyfikowaniu problemów/kwestii społecznych;
4) badaniu zależności między zjawiskami społecznymi, z wykorzystaniem dostarczanych przez współczesną statystykę metod ilościowych (takich jak np.: analiza regresji, analiza czynnikowa, modele logitowe i probitowe), a dzięki temu m.in. pozyskiwaniu wiedzy o przyczynach i skutkach kwestii społecznych oraz weryfikowaniu i modyfikowaniu istniejących teorii społecznych.

W ramach funkcji prognostycznej wskaźniki społeczne umożliwiają przewidywanie zmian zachodzących w rzeczywistości społecznej, w szczególności za pomocą modeli prognostycznych. W funkcji planistycznej służą formułowaniu precyzyjnych i mierzalnych celów polityki społecznej (w szczególności w tworzonych w jej ramach strategiach, planach i programach) oraz są przydatne w dokonywaniu przestrzennej alokacji środków tej polityki. W ramach funkcji ewaluacyjnej wskaźniki społeczne wykorzystuje się zaś do dokonywania oceny strategii, planów, programów, a także instrumentów polityki społecznej, w szczególności pod kątem trafności celów, skuteczności i efektywności poszczególnych działań, z wykorzystaniem metod (quasi)eksperymentalnych i eksperymentów naturalnych lub mikrosymulacji. W funkcji klasyfikacyjnej wskaźniki są z kolei przydatne do wyodrębniania modeli polityki społecznej na podstawie ich mierzalnych cech charakterystycznych.

Przydatność omówionych wyżej zastosowań podlega wielu ograniczeniom. Ograniczenia te można podzielić na pięć kategorii. **Są to problemy: teoretyczne** (konceptualizacji i operacjonalizacji), **metodologiczne** (dotyczące wskaźników oraz stosowanych z ich wykorzystaniem metod ilościowych), **aksjologiczne, polityczne oraz techniczne.** W odniesieniu do każdego rodzaju ograniczeń można jednak zaproponować pewne środki zaradcze, zwiększające przydatność wskaźników społecznych w polityce społecznej. Propozycje te prezentują jednocześnie podstawowe elementy teoretycznej i metodologicznej koncepcji wskaźników.

Problemy teoretyczne (konceptualizacji i operacjonalizacji) związane są przede wszystkim z:
1) istnieniem stosunkowo dużej dowolności w definiowaniu pojęć z zakresu polityki społecznej i w związku z tym istnieniem wielu różnych sposobów rozumienia tych samych pojęć;
2) formułowaniem nieprecyzyjnych definicji wykorzystywanych pojęć;
3) wynikającym m.in. z punktów 1) i 2) stosowaniem dowolnie dobieranych wskaźników definicyjnych, bez wyraźnego określenia ich *indicatum.*

Rezultatem tych tendencji jest zamieszanie pojęciowe i uzyskiwanie sprzecznych wyników badań dla (pozornie) tych samych zjawisk (w tym badań na temat

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

zależności pomiędzy zjawiskami społecznymi i w prognozowaniu), co nie sprzyja kumulacji wiedzy w dziedzinie polityki społecznej i powoduje, że wiedza ta jest mniej użyteczna dla polityki społecznej jako działalności praktycznej (m.in. w planowaniu i ewaluacji tej polityki). Jednocześnie fakt, że niektórzy badacze uznają proponowane przez siebie definicje pojęć z zakresu polityki społecznej za definicje realne, a wskaźniki społeczne za mierniki tych pojęć (zjawisk), może skutkować nieuprawnionym przypisywaniem „jedynego słusznego" znaczenia oraz jedynego sposobu pomiaru wybranym pojęciom zgodnie z własnymi przekonaniami i ignorowaniem innych możliwości ich konceptualizacji i operacjonalizacji.

Aby ograniczyć omówione wyżej problemy w konstruowaniu i stosowaniu wskaźników społecznych, należy przestrzegać następujących zaleceń:

1. Nie używać określenia „miernik" w odniesieniu do wskaźników społecznych.
2. Stosować wskaźniki *sensu stricto* w ujęciu metodologicznym, a więc zawsze precyzyjnie określać ich *indicata*, czyli to, na co wskazują (wskaźnikowi powinien towarzyszyć zawsze cały konstrukt wskaźnikowo-indykatowy).
3. W miarę możliwości określać moc zawierania[3] oraz odrzucania[4] wskaźnika dla danego *indicatum* i dążyć do tego, by responsywność[5] i stabilność[6] wskaźnika były jak największe.
4. Tworząc nowe pojęcie i dokonując jego operacjonalizacji za pomocą wskaźników, najpierw trzeba obmyślić koncepcję pojęcia, najlepiej z określeniem towarzyszącej mu drabiny, grafu bądź mapy definicyjnej, wyodrębniając ewentualne wymiary i podwymiary lub aspekty tego pojęcia, i dążyć do konstruowania dla nich wskaźników o największej wiarygodności względem danego wymiaru/podwymiaru/aspektu, a nie poprzestawać na dopasowaniu do nich łatwo dostępnych statystyk.
5. Stosując istniejące pojęcia i dokonując ich operacjonalizacji na potrzeby badań własnych (nie tylko diagnostycznych) lub formułowania celów strategii/planów/programów polityki społecznej, należy korzystać z istniejących definicji tych pojęć i ich operacjonalizacji, wybierając te najbardziej trafne i uzasadniając ten wybór, a własne, nowe propozycje wysuwać jedynie wówczas, gdy może przyczynić się to do lepszego poznania (pomiaru) rzeczywistości (w tym uwzględnienia specyficznych uwarunkowań czasowo-przestrzennych).

---

[3] Moc zawierania to prawdopodobieństwo, że jeśli wystąpi(ło) zjawisko będące wskaźnikiem, wystąpi(ło) również zjawisko będące *indicatum*.

[4] Moc odrzucania to prawdopodobieństwo, że jeśli nie wystąpi(ło) zjawisko będące wskaźnikiem, nie wystąpi(ło) również zjawisko wskazywane.

[5] Im szybciej i silniej wartości wskaźnika reagują na zmiany *indicatum*, tym większa jego responsywność.

[6] Im mniejsza podatność wartości wskaźnika na zmiany czynników niezwiązanych z jego *indicatum*, tym większa stabilność wskaźnika.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

6. Rozwinąć rozważania teoretyczne oraz badania poświęcone integrowaniu i w miarę możliwości ujednolicaniu pojęć oraz sposobów ich operacjonalizacji z zakresu polityki społecznej.

Do problemów teoretycznych, w przypadku stosowania wskaźników rzeczowych, zaliczyć należy również to, że:
1) oparta na teorii zależność pomiędzy wskaźnikiem a jego *indicatum* okazuje się trudna do empirycznego zweryfikowania, i/lub
2) zależność pomiędzy wskaźnikiem a jego *indicatum* traci na aktualności w innych okolicznościach czasowo-przestrzennych.

W celu ograniczenia tych problemów, należy przede wszystkim prowadzić intensywne badania empiryczne i teoretyczne weryfikujące domniemane związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy wskaźnikami a ich *indicatami* oraz różnymi wskaźnikami tych samych *indicatów*, uwzględniając wielorakie uwarunkowania występowania owych związków.

Problemy metodologiczne, które dotyczą samych wskaźników, to przede wszystkim często spotykany brak określonej dla wskaźnika skali wahań oraz ustalonych znaczeń dla poszczególnych, przyjmowanych przez niego wartości bądź przedziałów wartości, co powoduje, że nie wiadomo, o czym dokładnie ma świadczyć osiągnięcie danej wartości przez wskaźnik, a także procentowa lub jednostkowa zmiana wartości tego wskaźnika dla różnych jego poziomów. Ma to przede wszystkim znaczenie dla dokonywanych na podstawie kształtowania się wskaźników ocen (ewaluacji) zmian zachodzących w rzeczywistości społecznej, również tych będących zamierzonym lub niezamierzonym wynikiem działań podejmowanych w ramach polityki społecznej. W celu ograniczenia tych problemów warto zasugerować rozwinięcie badań empirycznych mających na celu ustalenie skali wahań wskaźników oraz podjęcie prób określenia znaczeń dla poszczególnych jego wartości lub przedziałów wartości, z wyraźnym zaznaczeniem przyjmowanych założeń/odniesień aksjologicznych oraz uwzględnieniem czasowo-przestrzennego kontekstu tych znaczeń. W sytuacji zaś, gdy wyznaczenie określonych znaczeń dla poszczególnych wartości (lub ich przedziałów) nie jest możliwe, konieczne jest wyraźne stwierdzenie tego faktu w celu zapobieżenia nadinterpretacjom wyników uzyskanych na podstawie danego wskaźnika. Problemy metodologiczne to również problemy związane z konstrukcją wskaźników syntetycznych, dokonywaniem wyborów wskaźników cząstkowych, nadawanych im wag oraz formuł ich agregacji – a podejmowane w tych sprawach decyzje cechuje znaczna arbitralność. Z uwagi na to, że wskaźniki syntetyczne służą przede wszystkim porównywaniu oraz szeregowaniu obszarów według natężenia danego problemu (np. stopnia wielowymiarowej deprywacji) m.in. w celu alokowania środków, to aby uniknąć wpływu wspomnianych arbitralnych decyzji na ten proces, warto dokonywać

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

porównań czy uszeregowań, biorąc pod uwagę różne wskaźniki syntetyczne lub metody ich konstrukcji.

Problemy metodologiczne dotyczą także metod ilościowych, w których wykorzystywane są wskaźniki – niedoskonałości tych metod oraz trudnych do uniknięcia błędów w ich stosowaniu, czego rezultatem są pozornie sprzeczne lub po prostu błędne wyniki badań. Przynajmniej częściowej weryfikacji wyników przeprowadzonych badań służy powtarzanie ich z wykorzystaniem innych metod badawczych oraz uzupełnianie o dodatkowe zmienne i ich uwarunkowania.

Problemy aksjologiczne to przede wszystkim wielorakie, nierozerwalne związki wskaźników z wartościowaniem, które powodują, że pomiar za pomocą wskaźników społecznych nie jest w zdecydowanej większości przypadków pomiarem zobiektywizowanym; w szczególności wskaźniki społeczne nie mogą obiektywnie identyfikować problemów/kwestii społecznych (choć pełnią ważną funkcję w identyfikowaniu tych problemów). Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że:

1. Aby nadać danemu zjawisku miano kwestii społecznej, konieczny jest podmiot (przedstawiciel grupy społecznej, autorytet naukowy, polityczny, instytucja opiniotwórcza itp.), który ocenia to zjawisko jako „budzące niepokój społeczny". Sam wskaźnik społeczny nie może obiektywnie wskazywać na wystąpienie problemu/kwestii społecznej. Niezbędne jest w tym celu nadanie mu normatywnej interpretacji.
2. Dobór obszarów badawczych (w tym niepodejmowanie niektórych tematów oraz wybór aspektów analizowanego zjawiska) wynika często z osobistych przekonań badacza lub dominujących w środowisku naukowym przekonań o charakterze wartościującym. W rezultacie niektóre obszary są dobrze „owskaźnikowane" i w związku z tym niepokojące zmiany, które w nich zachodzą, są bardziej widoczne, dzięki czemu łatwiej zdobywają status kwestii społecznych.
3. Elementy aksjologiczne mogą być wbudowane w sam wskaźnik, ponieważ niektóre pojęcia podlegające za ich pomocą operacjonalizacji zawierają w sobie wartościującą ocenę badanego zjawiska (np. postęp społeczny lub regres społeczny) lub wskaźniki buduje się dla wcześniej zidentyfikowanych kwestii społecznych (np. wskaźniki ubóstwa, dla których przyjmuje się różne linie ubóstwa). Również więc w takim przypadku nie można mówić o tym, że wskaźnik obiektywnie wskazuje, że mamy do czynienia z wystąpieniem problemu lub kwestii społecznej.

W sytuacji, w której odniesienia aksjologiczne nie są wyraźnie określone, a co więcej – są osobistymi poglądami badacza, traktowanie wskaźników społecznych jako obiektywnych informacji o wystąpieniu i natężeniu problemów społecznych, do których się odnoszą, może skutkować uzyskiwaniem na ich podstawie sprzecznych ocen sytuacji, co podważa wiarygodność wskaźników społecznych w ogóle.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Opisanych związków między wskaźnikami a wartościowaniem nie da się wyeliminować, jednak budowaniu zaufania do wskaźników społecznych może sprzyjać:

1) jasne określanie założeń aksjologicznych mających wpływ na stosowanie określonych wskaźników dla identyfikacji danych problemów/kwestii społecznych;
2) podejmowanie badań w dziedzinach, które dotąd były marginalizowane, a także weryfikowanie utartych przekonań co do istnienia takich, a nie innych problemów/kwestii społecznych.

Na problemy aksjologiczne związane z wykorzystywaniem wskaźników społecznych nakładają się **problemy o charakterze politycznym.** Oto dwa wymiary tego zjawiska:

1. Polityka społeczna jako nauka i polityka społeczna jako działalność praktyczna są istotnie ze sobą powiązane (w trzech aspektach: przedmiotu, podmiotu i celów). W rezultacie polityka społeczna jako nauka podlega wpływom politycznym (nie tylko ideologicznym uwikłaniom, ale również grom partyjnych interesów, oddziaływaniom wpływowych lobby itd.). Dodatkowo mogą się w ten sposób zacierać granice pomiędzy naukowymi i pozanaukowymi źródłami diagnozy rzeczywistości społecznej (w tym identyfikacji problemów/kwestii społecznych, a także obszarów wymagających szczególnej pomocy w ramach alokacji środków polityki społecznej) bądź dokonywanych ocen realizowanych strategii, planów/programów z zakresu polityki społecznej, co również osłabia wiarygodność i zaufanie do wskaźników społecznych.
2. Problemy polityczne to także ograniczenia w stosowaniu wskaźników społecznych dla operacjonalizacji celów tej polityki oraz jej ewaluacji, które wynikają z niechęci elit politycznych i urzędników odpowiedzialnych za jej realizację do prezentowania rzeczywistych rezultatów swoich działań, ponieważ stanowią one potencjalne narzędzie do oceny skuteczności i efektywności ich pracy. Chodzi tu zarówno o niechęć do stosowania wskaźników w ogóle, jak i nierzetelny (tendencyjny) ich dobór.

W kontekście zapotrzebowania na tzw. *evidence based policy* (tj. politykę opartą na dowodach) powiązania świata nauki i świata polityki są niezbędne, jednakże wiarygodności wskaźników sprzyja finansowa, kadrowa i organizacyjna niezależność środowiska naukowego od świata polityki. Wykorzystaniu zaś wskaźników na potrzeby polityki społecznej w praktyce sprzyja:

1) promowanie używania wskaźników społecznych do operacjonalizacji celów politycznych przez środowisko naukowe;
2) wprowadzanie przepisów zawierających wymóg stosowania odpowiednich wskaźników w planowaniu i ewaluacji polityki społecznej, przy czym ewaluacja powinna być dokonywana przez podmioty niezależne od władz oraz

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

zasad oceny organów administracji państwowej, na podstawie rzeczywistych wyników, mierzonych za pomocą wskaźników społecznych;
3) promowanie w mediach zainteresowania wskaźnikami społecznymi i ich wykorzystaniem do monitorowania realizacji celów społecznych stawianych przez władze.

Ostatni rodzaj problemów to ograniczenia techniczne, związane przede wszystkim z ograniczoną dostępnością i jakością danych. Aby zwiększyć przydatność wskaźników społecznych w tym zakresie, należy:
1) zawsze dążyć do pozyskania danych wysokiej jakości, w szczególności takich, które umożliwiają uogólnianie wyników pomiaru na szersze zbiorowości (odpowiedni dobór próby), a przy porównywaniu wyników z różnych badań zwracać szczególną uwagę na źródła danych i stosowane metody badawcze (w tym ich rodzaj, jakość i poprawność wykorzystania);
2) rozwijać współpracę pomiędzy ośrodkami naukowo-badawczymi oraz urzędami statystycznymi w celu dostosowywania gromadzonych danych w miarę możliwości do potrzeb nauki i praktyki.

Literatura wykorzystana

Kurowska A. (2011), *Wskaźniki społeczne w polityce społecznej. Historia, teoria i zastosowanie w praktyce*, Warszawa, Difin.

Literatura zalecana

Artykuły w najważniejszym międzynarodowym czasopiśmie poświęconym wskaźnikom społecznym, Oxford, „Social Indicators Research. An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement".

Atkinson T., Cantillon B., Marlier E. (2002), *Social Indicators. The EU and the Social Inclusion.* Oxford, Oxford University Press.

Bauer R.A. (red.) (1966). *Social Indicators*. Cambridge, London, Massachussetts, M.I.T. Press.

Human Development Reports, http://hdr.undp.org/en [dostęp: 22.12.2016].

Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion (2015), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Słowa kluczowe: wskaźnik, miernik, *indicatum*, pomiar w naukach społecznych, definicje pojęć, jakość życia, poziom życia, rozwój społeczny, *evidence based policy*

Artykuły powiązane:
Poziom życia, jakość życia; Model polityki społecznej; Spójność społeczna; Polityka publiczna

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Alfabetyczny spis pojęć i zagadnień*

1. Aktywizacja i pojęcia pokrewne (73)
2. Bezpieczeństwo społeczne i pojęcia pokrewne (87)
3. *Capability Approach* (277)
4. Decentralizacja w polityce społecznej (123)
5. *Empowerment* (99)
6. *Gender* i kategorie pokrewne (281)
7. Gentryfikacja (235)
8. *Governance* (133)
9. Innowacje społeczne (145)
10. Inwestycje społeczne (295)
11. Komodyfikacja i pojęcia pokrewne (157)
12. Konwencje jako kategoria teoretyczna (301)
13. Koprodukcja (169)
14. Marketing terytorialny (marketing miejsca) (179)
15. Migracja i pojęcia pokrewne (241)
16. Minimalny dochód gwarantowany, bezwarunkowy dochód podstawowy, płaca minimalna (185)
17. Model polityki społecznej (309)
18. Obywatelstwo społeczne (13)
19. Polityka socjalna (51)
20. Polityka publiczna (39)
21. Państwo opiekuńcze (*welfare state*) (29)
22. *Policy transfer* (europeizacja) (325)
23. Poziom życia, jakość życia (113)
24. Predystrybucja, redystrybucja (195)
25. Prekariat i pojęcia pokrewne (247)
26. Remunicypalizacja (203)
27. Sankcje socjalne (211)
28. Społeczeństwo obywatelskie (59)
29. Spójność społeczna (269)
30. Świadczenia prozatrudnieniowe (219)
31. Wskaźniki społeczne (337)
32. Zadania publiczne państwa (225)

* W nawiasach podano numery pierwszych stron artykułów, w których opisano dane pojęcia.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

Indeks rzeczowy*

administracja publiczna (państwowa) 39, 40, 44–46, 50, 65, 66, 124, 125, 132–138, 144, 171, 173, 176, 227, 250, 326, 329
aktywizacja
–, aktywizująca (aktywizacyjna) polityka 75–80, 82, 83, 297, 327
–, aktywizująca polityka społeczna (APS; *active social policy*) 73, 81–84, 86, 142
–, aktywizujące (aktywizacyjne) podejście 74, 82, 86
–, aktywizujące (aktywizacyjne) programy (reformy) 73–76, 79–83, 86, 142, 143
–, aktywizujące świadczenia (dodatki) 75, 83, 107, 108, 221, 224, 259
–, pojęcie 73, 75, 86
–, przedmiot badań 73, 75, 79–82, 142
– zawodowa (rynku pracy) 35, 75, 76, 78–80, 83, 127–129
aktywność 8, 13, 16, 18, 19, 21, 22, 63, 64, 66, 74, 82–84, 90, 118, 160, 165, 179, 211, 213, 262, 278, 281, 289, 297, 304, 306

bezpieczeństwo
– ekologiczne 95
– ekonomiczne 94, 96, 117
– ludzkie 93–97
– polityczne 90, 94
– socjalne 8, 56, 88, 90–94, 96, 97, 260
– społeczne 87–92, 94, 96, 97
– społecznościowe 92–96
– tożsamościowe 92, 93
bezrobocie 30, 80, 91, 94, 129, 158, 165, 198, 216, 220, 224, 237, 255, 260, 306, 320
–, bezrobotni (*zob. też* zasiłki dla bezrobotnych) 55, 74–77, 79, 80, 107, 129, 159, 161, 162, 198, 199, 211–217, 250, 257, 258
bezwarunkowy dochód podstawowy (BDP; *basic income*) 185–193, 252, 258

decentralizacja 9, 45, 79, 84, 109, 123–132, 135, 144, 228–230, 232
– administracyjna 124, 125, 128
– –, dekoncentracja 124, 125, 127, 132, 135, 229, 230
– –, delegacja 105, 124, 125, 127, 132, 204
– –, dewolucja (d. polityczna) 124–128, 130, 132, 139
– finansów publicznych (fiskalna) 127, 128
– polityczna *zob.* d. administracyjna, dewolucja
defamilializacja 284, 315, 318, 320
dekomodyfikacja 33, 157, 158, 161–165, 167, 283, 284, 313, 315

empowerment (*zob. też* upodmiotowienie) 8, 99–109, 112, 146
evidence based policy (polityka oparta na dowodach) 345, 346
ewaluacja 41, 43, 44, 47, 103, 172, 175, 259, 277, 304, 340–343, 345

feministyczna perspektywa
–, ekonomia 286

* W indeksie uwzględniono również strony, na których dane hasło podano w „słowach kluczowych" artykułów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

–, koncepcje 20
–, krytyka/teoria 109, 161, 281, 282, 286
–, polityka społeczna 283
flexicurity 258, 259, 327
funkcja socjalna państwa 52, 127–129, 135

gender 16, 23, 101, 281–286, 289, 291, 294, 314, 316
gentryfikacja 8, 235–240, 307
globalizacja 35, 61, 81, 140, 250, 256, 328, 330

inkluzja społeczna 75–77, 269–271, 273, 274, 313
integracja społeczna 35, 77, 79, 81, 82, 102, 142, 243, 258, 259, 269, 270, 273
inwestycje społeczne 150, 151, 198, 270, 295––300, 311

jakość życia 54, 113–119, 130, 146, 165, 181, 255, 269, 272, 277, 339, 340

kapitał społeczny 63, 64, 66, 127, 146, 152, 181, 254, 269–272, 274
komodyfikacja (rekomodyfikacja) 75, 76, 86, 157, 158, 160–165, 167, 284, 315, 317
konwergencja 78, 79, 81, 271, 330

luka płacowa 289, 291, 294
luka zatrudnieniowa 283, 289, 291, 294

migracja 9, 15, 23, 92, 96, 158, 241–246, 333
–, emigracja 241, 242, 245, 260
–, imigracja 241, 242, 245, 246
–, impatriacja (uojczyźnienie) 243
–, repatriacja 243–246
minimalny dochód gwarantowany (MDG) 185–189, 191, 193

negatywny podatek dochodowy (*zob. też* bezwarunkowy dochód podstawowy) 191, 193
niepewność 89, 117, 248, 249, 251, 252, 254, 255, 257, 260–262, 304, 305
nierówności (*zob. też* równość)
– ekonomiczne (dochodowe) 17, 34, 35, 96, 195–199, 248, 249, 262, 272, 297
– płci 158, 282
– społeczne 13, 20, 24, 95, 118, 129, 248, 249, 260, 262, 269–271, 274, 277, 298, 303, 307, 311, 315

opieka (pomoc) społeczna 14, 30–34, 52, 74, 78–80, 104, 122, 128–130, 140, 143, 186, 188, 203, 207, 212, 216, 217, 226, 228, 259, 282, 302
organizacje pozarządowe (trzeciego sektora; *non-profit*) 47, 65–67, 69, 108, 130, 141, 142, 170, 172–174, 203, 204, 206, 227, 246, 326, 334, 336
otwarta metoda koordynacji (OMK) 76, 77, 82, 330, 331

państwo opiekuńcze (dobrobytu; *welfare state*) 8, 17, 22, 24, 29–35, 38, 47, 65, 66, 73, 76, 78, 79, 81, 83, 84, 86, 107, 108, 129, 130, 141, 142, 150, 151, 156, 158, 162, 164, 176, 214, 250, 253, 270, 283, 284, 286, 296, 297, 299, 309–314, 318, 319, 321, 333
partycypacja obywatelska (społeczna) 17, 19, 23, 117, 126, 169, 170, 172, 177, 307, 338
płaca minimalna (PM) 53, 185–187, 189, 193, 198, 220, 226, 250, 260
policy transfer 82, 325–334, 336
polityka azylowa 245
polityka rodzinna 129, 228, 283, 284, 286, 296, 310, 318
polityka socjalna
–, pojęcie 51, 56
–, przedmiot badań 52–57
polityka społeczna
–, badacze 9, 53, 116, 119, 133, 176, 273, 282, 317
–, doktryny 73, 75
–, modele (reżimy) 56, 73, 77, 79, 83, 86, 309–318, 320, 321, 324, 330, 341
–, nauka 7–9, 13–15, 17, 18, 24, 51, 52, 90, 91, 113–116, 141, 145, 154, 157, 227, 230, 237, 248, 249, 262, 282, 306, 342, 345
–, pojęcie 8, 9, 29, 40, 51, 52, 309

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

–, przedmiot badań 8–10, 14, 17–19, 22–24, 29, 31, 32, 35, 42, 43, 46, 47, 50–57, 65–67, 69, 73, 74, 76, 77, 81–84, 93, 96, 106–109, 112, 118, 127–130, 141–143, 146, 150–152, 154, 156, 157, 161, 163, 164, 169, 170, 172, 176, 180, 182, 196, 199, 201, 207, 221, 226, 232, 236, 237, 247, 248, 259, 262, 269–273, 277, 282–286, 289, 295–301, 303, 305–307, 309–321, 325, 326, 331–334, 340–343, 345
–, rozwój 107, 129, 283, 299, 306, 309, 318, 334
–, wielosektorowość 66, 142, 169, 227, 232
poziom życia 54, 77, 90, 113–117, 119, 163, 165, 195, 315, 339, 340, 346
praca kobiet 35, 92, 163, 164, 198, 223, 254, 278, 283, 285, 289, 291, 297–299, 318
praca socjalna 56, 99, 102–104, 107–109, 112
prawa człowieka 21, 23, 94, 185, 214, 270, 274, 280
prekariat (*zob. też* salariat) 247, 249–255, 257, 258, 261, 262, 267
prekarność 247–249, 261, 262, 267
prekaryjność 247–249, 257, 262, 267

redystrybucja 8, 17, 35, 160, 195–201, 258, 312, 315
rewitalizacja 235, 237–240
rozwój (*zob. też* polityka społeczna, rozwój)
– gospodarczy (ekonomiczny) 32, 62, 148, 149, 151, 160, 161, 181, 247, 253, 269, 270, 296, 297
– innowacji społecznych 151
– jednostki terytorialnej 179, 182, 183, 228
– społeczny (podmiotów społecznych; ludzki) 10, 62, 87–89, 93, 94, 102, 127, 146, 148–151, 258, 273, 277, 279, 280, 295, 297, 319, 346
– społeczeństwa obywatelskiego 61, 62, 64
– systemów zabezpieczenia społecznego 81, 82
– państwa opiekuńczego 35, 38, 270
równość (*zob. też* nierówności) 15–17, 20, 23, 32, 33, 35, 76, 93, 127, 306
– płci 282, 284, 285, 289, 297
rynek pracy 18, 19, 32, 47, 73–80, 82, 92, 108, 109, 127, 129, 130, 143, 146, 159–164, 187, 191, 203, 219, 221, 223, 247, 250, 254–256, 258–262, 278, 283, 295–299, 306, 310, 311, 314, 327, 333
ryzyko (socjalne) 14, 35, 55–57, 65

salariat (*zob. też* prekariat) 250, 252
samorząd terytorialny 9, 109, 123, 125, 128, 181, 184, 203, 204, 206–208, 210, 225, 228–230
– gminny 180, 226, 228, 229
– powiatowy 180, 228, 229
– województwa 129, 180, 228, 229
–, zadania własne jednostek s.t. 14, 123, 125, 128, 225, 229, 230, 232
–, zadania zlecone jednostek s.t. 128, 225, 229, 230, 232
street-level bureaucracy 108, 140, 303

świadczenia (*zob. też* warunkowość świadczeń)
– społeczne 17, 18, 53, 54, 74, 75, 78–80, 82, 83, 91, 92, 96, 186, 187, 211, 217, 219–221, 251
– – pieniężne (finansowe) 21, 22, 34, 56, 75, 80, 91, 92, 108, 162–164, 185, 186, 188, 189, 191, 192, 195, 196, 199, 211–221, 224, 272, 284, 297
– – pomocowe (opiekuńcze) 31, 187–189
– – ubezpieczeniowe 164, 187, 188, 216, 219
– – zaopatrzeniowe (kategorialne) 187–189

teoria racjonalnego wyboru 42, 137, 139

ubóstwo 30, 31, 34, 52, 77, 95, 96, 101, 106, 116, 186–189, 191, 192, 195, 196, 199, 215, 220, 223, 224, 237, 251, 254, 260, 261, 272, 277, 278, 282, 298, 344
uchodźstwo 242, 244–246
Unia Europejska 45, 76, 80, 82, 151, 242, 270, 271, 291, 327, 330, 334, 336
upodmiotowienie (*zob. też empowerment*) 23, 99, 101, 103, 104, 106, 107, 112, 316

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366

usługi społeczne (socjalne; opiekuńcze) 21, 22, 31, 34, 75, 108, 128, 129, 150, 152, 164, 171, 174–176, 198, 203

warunki życia (bytu) 33, 52–55, 93, 94, 113––115, 117–119, 235–237, 252, 253, 258, 271, 273, 331, 339, 340, 349
warunkowość
– programów 74
– świadczeń (zabezpieczeń) 19, 75–77, 82, 185, 211, 213–215, 217, 219
workfare state 17, 30, 80–82, 259
wykluczenie społeczne (ekskluzja społeczna) 77, 106, 107, 149, 153, 249, 251, 269, 270, 274, 286, 297, 298, 302

zabezpieczenie społeczne (*zob. też* świadczenia społeczne) 14, 18, 21, 34, 35, 47, 53, 55, 66, 67, 74, 75, 77, 81, 83, 91, 94, 150, 162, 164, 165, 169, 186, 187, 213, 214, 217, 226, 248, 250, 251, 253, 298, 312, 313, 315
zagrożenia społeczne 89, 90, 92–95, 104, 129, 243, 246, 260, 272, 282
zarządzanie publiczne 40, 44, 45, 50, 106, 108, 134, 149, 171, 207, 208, 227, 307
zasada pomocniczości (subsydiarności) 66, 84, 123, 227, 229, 313
zasiłki 74, 78, 80, 108, 140, 186, 196, 259
– dla bezrobotnych 74, 211–214, 216, 217, 219, 221, 255, 330, 333
– rodzinne 18, 56, 214, 219
zatrudnialność 299

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 15402313A3430366